

ANALISIS CSIS

Masalah Tanah Semakin Meningkat

- Pokok-pokok Kebijakan Bidang Pertanian dalam Pembangunan Nasional
- Beberapa Masalah Pertanian Nasional dan Alternatif Kebijakan untuk Menanggulangnya
- Beberapa Konsep Tentang Hak-hak Atas Tanah
- Catatan Singkat Tentang Hambatan-hambatan Pelaksanaan UUPA
- Land Reform: Suatu Kegagalan dalam Teori Neoklasik?
- Perekonomian Timor Timur: Profil dan Prospek
- Dokumen: Ringkasan Peristiwa ASEAN



Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Rufinus LAHUR

Dewan Redaksi

Daoed JOESOEF, A.M.W. PRANARKA, J. Soedjati DJIWANDONO,
M. Hadi SOESASTRO, Harry TJAN SILALAH, Jusuf WANANDI,
Clara JOEWONO, Djisman S. SIMANDJUNTAK, Onny S PRIJONO,
Bantarto BANDORO

Redaksi Pelaksana

Bambang WALGITO, Sunarto NDARU MURSITO, Medelina K. HENDYTIO

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XX, NO. 2, MARET-APRIL 1991

Daftar Isi

• Pengantar Redaksi	78
• Pokok-pokok Kebijakan Bidang Pertanian dalam Pembangunan Nasional <i>Soni HARSONO</i>	80
• Beberapa Masalah Pertanian Nasional dan Alternatif Kebijakan untuk Menanggulangnya <i>Lutfi I. NASOETION</i>	105
• Beberapa Konsep Tentang Hak-hak Atas Tanah <i>A.P. PARLINDUNGAN</i>	128
• Catatan Singkat Tentang Hambatan-hambatan Pelaksanaan UUPA <i>I Made SANDY</i>	143
• Land Reform: Suatu Kegagalan dalam Teori Neoklasik? <i>Fiona ATKINS</i>	160
• Perekonomian Timor Timur: Profil dan Prospek <i>Joao Mariano de Sousa SALDANHA</i>	180
• Dokumen: Ringkasan Peristiwa ASEAN <i>SUDIBYO, Yoyok ARIESSUSANTO & F. ANDREA</i>	195

Pengantar Redaksi

DALAM makalahnya ini *Soni Harsono* selaku Kepala Badan Pertanahan Nasional membahas landasan dan dasar-dasar kebijaksanaan pembangunan pertanahan, sistem pertanahan nasional serta arah pembangunan bidang pertanahan di negeri kita. Di samping itu juga dikemukakan pelbagai permasalahan dan langkah-langkah untuk menghadapinya.

Lutfi I. Nasoetion berusaha memfokuskan perhatian pada beberapa masalah pertanahan nasional yang bersifat strategis. Yaitu, masalah keterbatasan ketersediaan tanah, masalah pemilikan-penguasaan tanah, serta masalah konversi tanah pertanian. Dan pada setiap pokok bahasan ini telah diajukan alternatif kebijaksanaan untuk menanggulangnya. Juga diingatkan perlunya suatu perangkat kebijaksanaan terpadu yang dikelola oleh hanya satu unit kelembagaan yang khusus dibentuk untuk tujuan tersebut.

Dalam tulisan mengenai beberapa konsep tentang hak-hak atas tanah, *A.P. Parlingdungan* mengingatkan betapa mendesaknya kebutuhan untuk mengadakan revisi atas peraturan-peraturan yang ada. Di samping itu juga perlu diadakan peraturan baru yang belum ada ketentuannya. Yaitu, baik yang sudah diperintahkan oleh UUPA maupun sebagai akibat perkembangan sosial ekonomis di tengah-tengah masyarakat pada waktu ini.

Menurut *I Made Sandy* kesulitan pelaksanaan UUPA sudah sejak awal kelahirannya, yaitu saat iklim politik dalam negeri keadaannya tidak tertib. Akibatnya UUPA tidak dikenal oleh masyarakat banyak, bahkan oleh pejabat pelbagai instansi yang seyogianya mengetahuinya. Bersamaan dengan itu tiadanya rambu-rambu yang bisa dipakai sebagai pegangan yang mantap dalam pelaksanaan, menimbulkan tafsir yang berbeda di antara para pelaksana terhadap sesuatu instruksi. Pada pihak lain meningkatnya harga tanah jauh melampaui yang dibayangkan turut merumitkan dinamika pertanahan, padahal aparat pertanahan belum siap menghadapinya.

Fiona Atkins mengemukakan bahwa sejauh ini para pakar ekonomi mengkaji *land reform* semata-mata berfokus pemikiran ekonomi, padahal yang dihadapi adalah struktur sosial politik yang lebih non-ekonomis. Jadi, pemilikan dan ukuran tanah di sini bukan dipandang sebagai fenomena yang menyendiri melainkan merupakan unsur vital yang menjelaskan kepentingan kelas menyangkut pertanahan, di mana kelas tadi berkepentingan un-

tuk mempromosikan dan melaksanakan kebijakan-kebijakannya. Maka seberapa jauh pelaksanaan *land reform* bagaimanapun mencerminkan struktur kekuasaan kelas, dengan kebutuhan lanjutan untuk tawar-menawar baru dan kompromi-kompromi, semacam musyawarah untuk mufakat yang dapat menjamin legitimasi status atau hak milik yang telah dinikmatinya.

Mengkaji pembangunan suatu daerah atau negara adalah hal yang sulit. Karena makna dan ukuran pembangunan yang terus berubah. *Joao Mariano De Sousa Saldanha*, mengadakan studi mengenai pembangunan Timor Timur dengan bertitik tolak dari konsep pembangunan yang bersifat multidimensional. Diketemukan bahwa selama 14 tahun lebih melaksanakan pembangunan terdapat kemajuan yang berarti dalam bidang sosial ekonomi masyarakat. Tetapi ada keprihatinan lain berupa kurangnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Oleh karena itu perlu diterapkan strategi pembangunan yang mengundang partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan. Untuk mempercepat laju pembangunan dan membuka isolasi ekonomi daerah itu perlu mengintegrasikan ekonomi daerah dengan kawasan di sekitarnya.

ASEAN kini harus memasuki tahapan baru untuk lebih melihat ke luar, menghadapi perekonomian dunia yang semakin kompleks dan kecenderungan yang akan berdampak besar terhadap pemikiran strategis ASEAN, yaitu pembentukan kelompok ekonomi di mana-mana. Gagasan PM Malaysia, Mahathir Mohamad tentang pembentukan Kelompok Ekonomi Asia Timur (EAEG) mendapat reaksi pro dan kontra dari para peserta Konperensi Internasional ASEAN di Bali tanggal 3-5 Maret 1991. Berbagai kerjasama ASEAN lainnya dapat diikuti dalam Ringkasan Peristiwa ASEAN bulan Februari sampai dengan April 1991 yang disusun oleh *Yoyok Ariessusanto, F. Andrea* dan *Sudibyo* sebagai editornya.

April 1991

REDAKSI

Pokok-pokok Kebijakan Bidang Pertanahan dalam Pembangunan Nasional

Soni HARSONO

SEHUBUNGAN dengan peringatan Hari Ulang tahun yang XXX sejak diundangkannya Undang-undang Pokok Agraria atau UUPA pada tanggal 24 September 1960, maka perlu disadari bahwa pelaksanaan Undang-undang Pokok Agraria mempunyai arti ideologis yang amat penting, karena undang-undang ini merupakan penjabaran langsung dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang menjadi tumpuan Demokrasi Ekonomi yang sedang kita kembangkan, dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat.

Demokrasi Pancasila yang sedang kita bangun terdiri dari tiga aspek, yaitu aspek politik, aspek ekonomi dan aspek sosial. Melaksanakan Undang-undang Pokok Agraria secara murni dan konsekuen berarti melaksanakan salah satu kebijakan terpenting dalam Demokrasi Ekonomi dan karena itu juga merupakan pelaksanaan salah satu batu sendi penting dari Demokrasi Pancasila.

Makalah disampaikan dalam Simposium Bidang Pertanahan, DPP-Golongan Karya, 11-13 September 1990 di Jakarta.

Makalah yang berjudul "Pokok-pokok Kebijakan Bidang Pertanahan dalam Pembangunan Nasional", ini akan memaparkan materi, menurut tata urutan sebagai berikut:

- a. Keterpaduan konsepsi pembangunan pertanahan;
- b. Pokok-pokok kebijakan bidang pertanahan dalam pembangunan nasional;
- c. Permasalahan yang dihadapi dan langkah-langkah untuk mengatasinya;
- d. Tanggapan/penjelasan terhadap pandangan/pemikiran yang berkembang dalam Pra-Simposium.

Uraian tentang keterpaduan konsepsi pembangunan pertanahan mengemukakan tentang perlunya pendekatan yang bersifat konseptual dan terpadu dalam penanganan pertanahan, karena kebutuhan akan tanah bersifat lintas sektoral dan dinamis, sehingga diperlukan koordinasi, baik dalam perumusan kebijakan, perencanaan, maupun pelaksanaannya. Pada bagian uraian tentang pokok-pokok kebijakan bidang pertanahan dalam pembangunan nasional

dikemukakan tentang landasan kebijaksanaan, dasar-dasar kebijaksanaan, sistem pertanahan nasional, serta arah dan kebijaksanaan pembangunan di bidang pertanahan. Sedangkan dalam uraian mengenai permasalahan dikemukakan tentang sifat dan skala permasalahan yang dihadapi dan langkah-langkah untuk mengatasinya. Dalam uraian tentang tanggapan/penjelasan terhadap pandangan/pemikiran yang berkembang dalam Pra-Simposium disampaikan tinjauan dan penjelasan untuk melengkapi penilaian tentang hal-hal yang berkaitan dengan masalah pertanahan. Dengan penyampaian uraian-uraian tersebut diharapkan dapat diwujudkan kesatuan persepsi tentang permasalahan yang dihadapi di bidang pertanahan dan pendekatan penanganannya.

Keterpaduan Konsepsi Pembangunan Bidang Pertanahan

Dalam konteks permasalahan yang kita hadapi, pemilihan sub tema Simposium yaitu "Pembangunan Bidang Pertanahan: Suatu Pendekatan Konseptual Terpadu untuk Pemecahan Masalah Pertanahan" merupakan tanggapan terhadap kondisi faktual yang kita hadapi dewasa ini, karena berdasarkan tinjauan terhadap pengalaman dari pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan di bidang pertanahan selama ini, adanya pendekatan yang bersifat konseptual dan terpadu dalam pembangunan bidang pertanahan merupakan hal yang sangat mendasak, apalagi bila dikaitkan dengan perspektif Era Tinggal Landas dalam Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun Kedua yang akan datang.

Keterpaduan pendekatan yang bersifat konseptual tersebut mutlak diperlukan, karena tanah atau ruang muka bumi dalam wi-

layah negara kita luasnya terbatas, sedangkan perkembangan kegiatan kehidupan dan penghidupan bangsa kita memerlukan tanah yang makin luas, tidak saja untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang semakin bertambah, tetapi juga karena adanya tuntutan akan peningkatan mutu kehidupan, yang merupakan dampak positif dari keberhasilan pembangunan selama kurun waktu Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun Pertama.

Tanpa mengurangi penghargaan dan penghormatan kepada para pendahulu kita, yang telah merintis pelaksanaan pembangunan di bidang pertanahan, pengalaman menunjukkan bahwa kurangnya keterpaduan konsepsi dalam pengaturan penguasaan dan penggunaan tanah selama ini telah mengakibatkan kerugian yang seharusnya dapat diatasi.

Berdasarkan pertimbangan tentang perlunya pendekatan konseptual terpadu dalam penanganan bidang pertanahan tersebut, antara lain telah dikeluarkan Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional. Pertimbangan yang mendasari pembentukan Badan Pertanahan Nasional adalah:

- a. bahwa dalam pelaksanaan pembangunan nasional, adanya kebutuhan, penguasaan dan penggunaan tanah pada umumnya, termasuk untuk kepentingan pembangunan, dirasakan makin meningkat;
- b. bahwa dengan meningkatnya kebutuhan, penguasaan dan penggunaan tanah, terutama untuk kepentingan pembangunan, meningkat pula permasalahan yang timbul di bidang pertanahan;
- c. bahwa sehubungan dengan hal-hal tersebut, serta untuk dapat menyelesaikan permasalahan di bidang pertanahan secara tuntas, dipandang perlu meninjau

kembali kedudukan, tugas, dan fungsi Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri, dan meningkatkannya menjadi suatu Lembaga yang menangani bidang pertanahan secara nasional.

Pertimbangan-pertimbangan yang mendasari pembentukannya tersebut menyiratkan adanya harapan bahwa Badan Pertanahan Nasional, sebagai Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang dibentuk guna menangani bidang pertanahan, harus mampu untuk:

- a. mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan berdasarkan UUPA dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- b. mengatasi permasalahan yang timbul di bidang pertanahan yang semakin meningkat; dan
- c. membina dan melaksanakan kerja sama di bidang pertanahan dengan Departemen dan Lembaga Pemerintah lainnya.

Menurut Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988, Badan Pertanahan Nasional bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria, maupun peraturan perundang-undangan lain, yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, pengurusan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah, dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan, berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden.

Keterpaduan pendekatan yang bersifat konseptual juga diperlukan dalam penanganan pertanahan untuk mengkoordinasikan pelaksanaan berbagai undang-undang yang berhubungan dengan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam pada umumnya, secara selaras, serasi dan seimbang.

Berbagai undang-undang dimaksud adalah:

1. Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau Undang-undang Pokok Agraria;
2. Undang-undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan;
3. Undang-undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan;
4. Undang-undang No. 3 Tahun 1972 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Transmigrasi;
5. Undang-undang No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan;
6. Undang-undang No. 13 Tahun 1980 tentang Jalan;
7. Undang-undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup;
8. Undang-undang No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian.

Kedelapan undang-undang tersebut pada dasarnya merupakan undang-undang yang mengatur pembinaan dan pengembangan masing-masing sektor yang bersangkutan, namun berhubung sektor-sektor tersebut dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan pembangunannya memerlukan tanah dengan kawasan yang relatif luas, maka untuk mencegah terjadinya tumpang tindih peruntukan penggunaan tanah, dan penyusunan tata ruang serta penatagunaan tanahnya perlu dikoordinasikan sebaik-baiknya mulai dari tahap perencanaannya.

Pada uraian berikut akan dicoba dibahas pokok-pokok kebijaksanaan bidang pertanahan dalam pembangunan nasional, yang diharapkan akan dapat dikembangkan sebagai pendekatan konseptual terpadu un-

tuk mengkoordinasikan penanganan aspek pertanian dari kegiatan-kegiatan pembangunan lintas-sektoral yang dilaksanakan.

Pokok-pokok Kebijakan Bidang Pertanian dalam Pembangunan Nasional

Landasan Kebijakan

Kebijakan Nasional di bidang pertanian telah menggariskan ketentuan-ketentuan pokoknya dalam UUPA yang pada dasarnya merupakan penjabaran terhadap ketentuan-ketentuan mengenai pemanfaatan tanah dan sumber daya alam pada umumnya, sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang meletakkan landasan utama bagi bangsa Indonesia untuk mewujudkan tujuan nasionalnya. Sebagai upaya untuk menunjang terwujudnya tujuan nasional tersebut, kebijakan pertanian nasional dikembangkan berdasarkan Ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:

”Bumi dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Maksud diundangkannya UUPA adalah:

- 1. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- 2. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanian;

- 3. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Sedangkan tujuan UUPA tercantum dalam Pasal 2 ayat (3) yang berbunyi:

”Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemakmuran dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur”.

Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria dinyatakan bahwa hak menguasai Negara atas tanah dimaksud memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia, untuk pada tingkatan yang tertinggi:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Penjabaran wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut mengandung pengertian tentang perlunya peranan aktif dari pemerintah dalam mengatur penguasaan tanah dan penataan penggunaan tanah, karena dengan pengaturan terhadap kedua aspek kebijakan bidang pertanian tersebut, pemanfaatan tanah dapat ditujukan ke arah pencapaian tujuan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia

yang merdeka, berdaulat, bersatu dan berkeadilan rakyat, dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib dan dinamis, serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.

Pentingnya penataan kembali peruntukan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, sesuai dengan fungsi sosial hak atas tanah merupakan arah dan kebijaksanaan pembangunan yang diterapkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara.

Dalam struktur kewenangan di bidang pertanahan tersebut, yaitu kewenangan Negara dalam mengatur dan menyelenggarakan pengelolaan pertanahan dan mengembangkan administrasi pertanahan, terkandung prinsip yang sangat mendasar, yaitu bahwa di samping perencanaan pemanfaatan secara fisik mengenai penggunaan tanah, diperlukan pula pengaturan secara hukum mengenai penguasaan tanahnya; karena hanya dengan penataan terhadap kedua aspek fisik dan hukum pertanahan tersebut, kegiatan-kegiatan fungsional di bidang pertanahan dapat diarahkan untuk mencapai tujuan nasional.

Pengaturan aspek penguasaan tanah di samping aspek penatagunaan tanah adalah sejalan dengan sifat tujuan nasional yang hendak kita ciptakan, yang selain mengandung unsur kemakmuran, menekankan pula arti pentingnya asas pemerataan atau keadilan, dalam rangka membangun masyarakat dengan kemakmuran yang berkeadilan dan keadilan yang berkemakmuran.

Betapa penting makna dari ketentuan tentang kewenangan pemerintah yang bersumber dari hak menguasai dari Negara atas tanah dan sumber-sumber daya alam pada umumnya, sebagaimana telah dirumuskan

dalam Undang-undang Pokok Agraria, ternyata bahwa ketentuan serupa merupakan pula bagian dari semua undang-undang pada umumnya yang mengatur pemanfaatan sumber daya alam nasional.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam rangka koordinasi pelaksanaan aspek pertanahan dari berbagai undang-undang tentang kehutanan, pertambangan, transmigrasi, pengairan, pembangunan jaringan jalan, pengelolaan lingkungan hidup, dan pengembangan industri, sebagaimana telah disebutkan di atas, kedua aspek pertanahan, yaitu aspek fisik penggunaan tanah dan aspek hukum penguasaan tanah, kedua-duanya perlu dipertimbangkan sebaik-baiknya.

Dasar-dasar Kebijakan Pembangunan Pertanahan

Dasar-dasar kebijaksanaan pembangunan bidang pertanahan yang telah diletakkan dalam Undang-undang Pokok Agraria, adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan tentang kesatuan Wawasan Nusantara, yaitu wawasan tentang kesatuan wilayah tanah air yang meliputi seluruh Kepulauan Nusantara. Berdasarkan wawasan ini seluruh bumi (tanah), air, dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia merupakan kekayaan alam milik bangsa Indonesia seluruhnya. Menurut Undang-undang Pokok Agraria, kepemilikan bangsa Indonesia atas tanah dan sumber daya alam lainnya tersebut bersifat abadi sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, sebagaimana tertera pada Pasal 1, Pasal 4, Pasal 16 dan Pasal 20.

2. Pengakuan terhadap hak ulayat dilakukan sepanjang menurut kenyataannya masih ada, serta sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dan tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi, sebagaimana ditetapkan pada Pasal 3.
3. Fungsi sosial hak atas tanah, yaitu bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, yang berarti bahwa pemanfaatan tanah harus disesuaikan dengan keadaan tanah dan sifat hak atas tanah tersebut, sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan, kebahagiaan dan keadilan bagi yang mempunyai hak atas tanah tersebut, maupun bagi masyarakat dan negara, sebagaimana ditetapkan pada pasal 6, Pasal 15, dan Pasal 18.
4. Asas kebangsaan, yaitu bahwa hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia, sedangkan bagi orang asing dapat diberikan hak tertentu atas tanah yang terbatas jangka waktu dan luasnya, sebagaimana ditetapkan pada Pasal 9, Pasal 17, Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 26 ayat (2), Pasal 30, Pasal 36 dan Pasal 42.
5. Persamaan hak warga negara atas tanah, yaitu bahwa warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak dan manfaat atas tanah serta derajat hidup sesuai dengan martabat manusia bagi setiap warga negara Indonesia beserta keluarganya, sebagaimana ditetapkan pada Pasal 9 ayat (2), Pasal 11 ayat (1), Pasal 12 ayat (1), Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3), dan Pasal 26 ayat (1).
6. Kewajiban pemegang hak atas tanah, yaitu bahwa setiap orang, badan hukum,

atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah, wajib memanfaatkan tanah tersebut, serta menciptakan rasa keadilan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan memberikan perlindungan kepada masyarakat golongan ekonomi lemah, sebagaimana ditetapkan pada Pasal 7, Pasal 10, Pasal 15, Pasal 17, dan Pasal 18.

7. Penatagunaan tanah dilakukan agar tanah dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi negara dan rakyat, dalam bentuk rencana umum dan terinci mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan tanah dalam wilayah Republik Indonesia untuk berbagai keperluan hidup rakyat dan negara, termasuk kewajiban untuk memelihara atau melestarikan sumber daya alam tersebut. Dengan adanya perencanaan dimaksud, penggunaan tanah dapat dilakukan secara terkendali dan teratur sehingga dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi rakyat dan negara, sebagaimana ditetapkan pada Pasal 14 dan Pasal 15.

Sistem Pertanahan Nasional

Berdasarkan uraian tentang hal-hal tersebut di atas, ruang lingkup serta volume tugas dan fungsi penanganan bidang pertanahan adalah sangat luas, bersifat lintas-sektoral, dan meliputi berbagai aspek, yaitu aspek pengaturan tanah, aspek penatagunaan tanah, aspek pengurusan hak-hak tanah, dan aspek pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran tanah.

Berhubung sifatnya yang multi-aspek dan bersifat lintas-sektoral tersebut, penye-

lenggaraan tugas di bidang pertanahan memerlukan kerja sama, baik yang bersifat multi-disipliner dari berbagai bidang keahlian, yaitu bidang-bidang keahlian ilmu hukum, ilmu tanah, agronomi, geografi, planologi, ilmu ekonomi regional, perencanaan pembangunan, kartografi, geodesi, ilmu pemerintahan, ilmu administrasi publik dan sebagainya; maupun yang bersifat antar-instansi yang mempunyai kewenangan di bidang pertanahan yang diatur dengan undang-undang.

Dalam menyelenggarakan pengelolaan pertanahan dan mengembangkan administrasi pertanahan, serta mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan tanah, diperlukan wawasan kewilayahan atas tanah atau ruang muka bumi seluas wilayah Indonesia. Untuk itu diperlukan data spasial atau informasi mengenai penyebaran ruang dari seluruh aspek pengelolaan pertanahan, yaitu aspek fisik mengenai potensi dan penggunaan tanah, aspek hukum mengenai pengaturan penguasaan dan pengurusan hak-hak atas tanah, serta aspek teknis pengukuran, pemetaan, pendaftaran, peralihan, maupun pembebanan hak atas tanah, termasuk penyelesaian berbagai sengketa hukum pertanahan.

Selain itu jumlah pihak-pihak yang memerlukan pelayanan di bidang pertanahan, yang terdiri dari perorangan anggota masyarakat, kelompok-kelompok masyarakat, instansi-instansi pemerintah, organisasi-organisasi sosial kemasyarakatan, badan-badan hukum maupun berbagai badan usaha, semakin bertambah banyak.

Mengingat hal-hal yang telah disebutkan di atas, yaitu mengenai luasnya ruang lingkup tugas dan fungsi, sifat multi-aspek dan lintas-sektoral yang memerlukan penanganan yang bersifat multi-disipliner, serta luas

dan kompleksnya obyek yang memerlukan penanganan, yaitu tanah, yang dibandingkan dengan keperluannya yang semakin meningkat luas tersebut relatif terbatas, demikian pula makin bertambahnya jumlah pihak-pihak yang memerlukan pelayanan di bidang pertanahan, maka diperlukan pendekatan sistem dalam penanganan bidang pertanahan.

Sistem, dalam pengertian kesisteman, adalah suatu susunan atau struktur yang terintegrasi, sehingga merupakan satu rangkaian kesatuan, yang utuh dan menyeluruh, yang mempunyai tujuan, mempunyai pola eksistensi yang mantap serta teratur, bersifat dinamis dan tumbuh, yang terdiri dari bagian-bagian, yang dinamakan sub-sistem, yang satu dengan lainnya bersifat kait-mengait, saling berhubungan, saling mempengaruhi, dan saling mempunyai ketergantungan.

Sedangkan pendekatan sistem merupakan pendekatan dalam meninjau sesuatu permasalahan secara keseluruhan, dengan memadukan sifat-sifat saling berhubungan, saling-berkaitan, saling mempengaruhi, dan saling mempunyai ketergantungan antar-komponen sistem tersebut untuk mencapai tujuan sistem.

Pendekatan sistem diperlukan dalam upaya pemecahan masalah pertanahan, karena penanganan bidang pertanahan, sebagaimana telah dijelaskan di atas meliputi berbagai aspek yang berbeda-beda, yaitu aspek pengaturan penguasaan tanah, aspek penatagunaan tanah, aspek pengurusan hak-hak tanah, dan aspek pengukuran dan pendaftaran tanah; yang masing-masing merupakan sub-sistem dari sistem pertanahan nasional, yang satu dengan yang lainnya bersifat kait-mengait, saling-berhubungan, saling-mempengaruhi, dan saling-mempunyai

ketergantungan. Demikian pula terdapat saling-keterkaitan, saling-hubungan, saling-pengaruh, dan saling-ketergantungan antara sistem pertanahan dengan sistem sektoral yang memerlukan pelayanan fungsional di bidang pertanahan. Selain itu secara keseluruhan terdapat saling-keterkaitan, saling-hubungan, saling-pengaruh, dan saling-ketergantungan antara masing-masing sistem tersebut dengan supra-sistem nasional dengan tujuan nasionalnya.

Ciri utama sesuatu sistem adalah adanya tujuan yang sama atau adanya kesatuan tujuan. Tujuan sistem pertanahan nasional diwujudkan dengan mengarahkan tujuan dari masing-masing sub-sistem pengaturan penguasaan tanah, sub-sistem penatagunaan tanah, sub-sistem pengurusan hak-hak tanah, dan sub-sistem pengukuran dan pendaftaran tanah, sesuai peranannya masing-masing dalam memberikan sumbangan peran-serta kegiatannya dalam menyelenggarakan pengelolaan pertanahan dan pengembangan administrasi pertanahan untuk menunjang pencapaian tujuan nasional.

Tujuan sistem pertanahan nasional dikembangkan meliputi tiga dimensi, yaitu dimensi struktur, dimensi fungsi, dan dimensi kontinuitas. Pengembangan dimensi struktur dari tujuan sistem pertanahan nasional diarahkan guna mewujudkan struktur pertanahan yang berasaskan pemerataan, yaitu dalam rangka menciptakan kondisi keadilan penguasaan/pemilikan tanah.

Pengembangan dimensi fungsi dari tujuan sistem pertanahan nasional diarahkan untuk menunjang fungsi pertumbuhan; yaitu bahwa kebijaksanaan bidang pertanahan harus dapat menunjang terwujudnya asas pertumbuhan dari Trilogi Pembangunan, yaitu untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi yang cukup memadai, yang diper-

lukan bagi pemenuhan kebutuhan penduduk yang semakin meningkat, maupun untuk memenuhi tuntutan akan mutu kehidupan yang makin tinggi.

Sedangkan pengembangan dimensi kontinuitas dari tujuan sistem pertanahan nasional diwujudkan dalam penerapan asas kelestarian, yaitu untuk mengupayakan terwujudnya stabilitas kemampuan sumber daya tanah yang subur dan berpotensi tinggi, serta lingkungan hidup alami yang mendukungnya, agar dapat tetap kita wariskan kepada generasi-generasi mendatang, serta di lain pihak diupayakan terwujudnya peningkatan efisiensi penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai ruang pembangunan.

Berkaitan dengan tujuan tersebut dikembangkan nilai manfaat dari sistem dan produk sistem pertanahan nasional dengan penelaahan secara terus-menerus ke arah penyempurnaan pelayanan jasa dan produk-produk sistem pertanahan nasional, agar produk-produk tersebut mempunyai nilai manfaat yang makin meningkat bagi pencapaian tujuan nasional.

Efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan sistem dicapai dengan pengembangan sifat sinergetik, yaitu sifat saling-mendukung dan/atau saling isi-mengisi antar sub-sistem, sehingga hasil usaha sistem secara keseluruhan lebih baik dan lebih bermanfaat, bila dibandingkan dengan jumlah hasil usaha dari masing-masing sub-sistem, jika seandainya masing-masing sub-sistem tersebut bekerja sendiri-sendiri.

Setiap sistem, termasuk sistem pertanahan nasional, tidak berada dalam isolasi atau keadaan yang hampa, tetapi selalu berada dalam sesuatu lingkungan sistem. Sehubungan dengan itu sistem pertanahan nasional dikembangkan untuk bersifat peka terhadap

perubahan-perubahan yang terjadi dalam lingkungan.

Dalam kaitan itu, sebagai suatu sistem yang dikembangkan guna menunjang pencapaian tujuan nasional, sistem pertanahan nasional mengembangkan sifat sibernetik yaitu sifat dapat mengatur-diri setelah menerima umpan-balik atau rangsangan dari lingkungan atau sistem lain, sebagai respons atau tanggapan atas pelaksanaan kegiatan atau hasil kegiatan sistem, berkaitan dengan eksistensi lingkungan atau sistem lain. Dengan pengembangan sifat tersebut dapat dicegah kemungkinan penyimpangan dari arah tujuan yang telah ditetapkan.

Sebagai sistem pengelolaan dan pengembangan administrasi pertanahan, sistem pertanahan nasional merupakan sistem yang bersifat terbuka, dalam arti dapat menerima dan memberikan umpan dan/atau umpan-balik dari atau kepada lingkungan atau sistem yang lain. Sifat keterbukaan tersebut meliputi sikap tanggap, peka, adaptif dalam penyesuaian dengan lingkungan, dan reseptif dalam menerima pandangan/saran/masukan dari lingkungan sistem; sesuai dengan sifat multi-disipliner dan lintas-sektoral dari sistem pertanahan nasional.

Dinamika lingkungan yang disebabkan oleh perkembangan kebutuhan, perkembangan teknologi, dan perkembangan nilai-nilai, memerlukan sistem pertanahan yang dinamis dalam memanfaatkan peluang-peluang dan kemungkinan-kemungkinan yang tersedia, untuk mencapai tujuan sistem dalam menunjang pencapaian tujuan nasional. Dalam kaitan dengan sifat dinamis tersebut diperlukan pengembangan sifat inovatif yaitu kemampuan mengembangkan ciptaan-ciptaan atau temuan-temuan baru, guna peningkatan efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan sistem.

Berkaitan dengan sifat dinamis tersebut, sistem pertanahan dikembangkan untuk dapat memenuhi tuntutan dan permintaan yang semakin meningkat secara kuantitatif maupun kualitatif, yang perlu diimbangi dengan pertumbuhan sistem secara kuantitatif dan kualitatif, dengan peningkatan perumusan kebijaksanaan, peningkatan kelengkapan perangkat peraturan perundang-undangan, peningkatan mutu personel, peningkatan mutu prasarana dan sarana, maupun peningkatan mutu produk yang dihasilkan, termasuk peningkatan mutu dan kecepatan pelayanan dan penyelesaian pekerjaan di bidang pertanahan.

Arah dan Kebijaksanaan Pembangunan Bidang Pertanahan

Arah dan kebijaksanaan pembangunan bidang pertanahan sebagai penjabaran Garis-garis Besar Haluan Negara dan Repelita V Nasional, telah dituangkan dalam Repelita V Badan Pertanahan Nasional sebagai berikut:

1. Arah dan Kebijaksanaan Umum di Bidang Pertanahan.
 - a. Pemanfaatan tanah hendaknya diselenggarakan secara optimal, seimbang, serasi dan lestari, dengan pelaksanaan kegiatan di bidang pertanahan pada umumnya dan penyelenggaraan administrasi pertanahan pada khususnya, yang dilaksanakan dengan memberikan pertimbangan utama pada:
 - fungsi sosial dari tanah; dan
 - pemanfaatan tanah guna meningkatkan kesejahteraan rakyat.
 - b. Pemberian, perpanjangan jangka waktu, pembaruan, pemberian izin pemindahan atau pembatalan hak atas

tanah, dilaksanakan dengan memperhatikan fungsi sosial dan pemanfaatan tanah tersebut untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

c. Perencanaan tata ruang/tata guna tanah dilanjutkan dengan pengarahannya agar:

- pemanfaatan tanah dapat terkoordinasi antara berbagai jenis penggunaan;
- kelestarian alam dan lingkungan hidup tetap terpelihara;
- dapat dicegah penggunaan tanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan.

d. Penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, dilanjutkan termasuk pengalihan hak atas tanah, diselenggarakan dalam rangka mewujudkan fungsi sosial hak atas tanah dan pemanfaatan tanah guna meningkatkan kesejahteraan rakyat.

e. Pembangunan pertanahan dilaksanakan untuk mensukseskan Trilogi Pembangunan, yaitu:

- terciptanya keadaan dan suasana yang makin menjamin tercapainya keadilan sosial bagi seluruh rakyat dengan makin meratanya pembangunan dan hasil-hasilnya;
- terlaksananya pertumbuhan ekonomi yang makin berkembang; dan
- terpeliharanya stabilitas yang makin mantap; diusahakan dengan:
 - menyelenggarakan pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah dalam upaya pemerataan yang berkeadilan dalam pemanfaatan hasil-hasil pembangunan;
 - menyelenggarakan penatagunaan tanah bagi berbagai kebutuhan

pembangunan yang menjamin pemanfaatan tanah secara optimal dan berkesinambungan;

- menyelenggarakan kepastian hukum dan hak atas tanah yang menjamin rasa aman dalam memanfaatkan tanah;

2. Arah dan Kebijakan Pembangunan Bidang Pertanahan yang Berkaitan dengan Pembangunan Pertanian.

- a. Dalam rangka perencanaan tata ruang dan tata guna tanah, serta penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, tanah-tanah yang memiliki potensi untuk pengembangan pertanian, diutamakan bagi peningkatan usaha-usaha diversifikasi, intensifikasi dan ekstensifikasi, serta rehabilitasi pertanian tanaman pangan, tanaman perkebunan, perikanan, dan peternakan yang dilaksanakan secara terpadu, serasi dan merata, disesuaikan dengan kondisi tanah, air dan iklim, dengan tetap memelihara kelestarian kemampuan sumber alam dan lingkungan hidup, serta dengan memperhatikan pola kehidupan masyarakat setempat, diarahkan pada perkembangan pertanian yang maju, efisien dan tangguh, yang bertujuan untuk meningkatkan hasil dan mutu produksi, meningkatkan pendapatan dan taraf hidup petani, peternak dan nelayan, memperluas lapangan kerja dan kesempatan berusaha, menunjang pembangunan industri, serta meningkatkan ekspor.

- b. Untuk menunjang program subsektor pertanian guna memantapkan swasembada pangan, dalam menghadapi keperluan tanah untuk penggunaan nonpertanian, ditetapkan kebijaksanaan pertanahan sebagai berikut:

Alternatif I. Diarahkan pada tanah-tanah yang tidak potensial untuk pengembangan pertanian;

Alternatif II. Jika tidak tersedia tanah yang tidak potensial untuk pengembangan pertanian, diarahkan pada tanah-tanah dengan tingkat penggunaan pertanian yang bersifat ekstensif;

Alternatif III. Jika alternatif I maupun alternatif II tidak tersedia, dapat diarahkan pada areal pertanian intensif, dengan syarat bahwa jenis penggunaan yang baru mempunyai nilai kepentingan umum yang lebih besar dibandingkan dengan manfaat penggunaan yang digantikannya.

- c. Dalam rangka peningkatan produksi perkebunan guna meningkatkan ekspor, serta untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri, terutama keperluan industri, selain areal-areal peremajaan dan rehabilitasi, diadakan penyediaan tanah untuk pengembangan pengankaragaman komoditi, antara lain dengan pemanfaatan tanah kering dan areal transmigrasi. Dalam penyediaan tanah untuk pengembangan perkebunan, diberikan perhatian khusus pada usaha pengembangan perkebunan rakyat, dengan antara lain mengikutsertakan perkebunan negara dan perkebunan swasta besar, serta pemanfaatan tanah-tanah perkebunan yang terlantar atau yang digunakan secara tidak efisien.
- d. Kebijakan pertanahan untuk menunjang pembangunan pertanian diarahkan:
 - seiring dengan upaya rehabilitasi tanah kritis, guna memulihkan dan

mempertahankan kesuburan tanah, sumber air, kelestarian kemampuan sumber alam dan lingkungan hidup;

- dengan dukungan tata ruang dan tata guna tanah, sehingga penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pengalihan hak atas tanah dapat menjamin kemudahan dan kelancaran usaha-usaha pertanian, serta benar-benar sesuai dengan asas adil dan merata;
- dengan penerapan ketentuan yang melarang pemilikan tanah oleh perseorangan secara berlebihan, dan upaya pencegahan pembagian tanah menjadi sangat kecil sehingga tidak menjadi sumber kehidupan yang layak.

- e. Kebijakan pertanahan untuk menunjang keikutsertaan petani dalam pelaksanaan pembangunan pertanian, diarahkan pada pemberian perhatian khusus dalam pelaksanaan kegiatan di bidang pertanahan guna meningkatkan pengembangan koperasi dan pengembangan usaha pertanian rakyat, antara lain melalui pola Perusahaan Inti Rakyat.

3. Arah dan Kebijakan Pembangunan Bidang Pertanahan yang berkaitan dengan Pembangunan Transmigrasi.

Kebijakan pertanahan dalam menunjang pembangunan transmigrasi diarahkan pada:

- a. penyediaan lokasi transmigrasi dalam rangka pengembangan pusat-pusat pemukiman baru yang dikaitkan dengan pembukaan dan pengembangan daerah produksi;
- b. penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, baik

- di daerah asal, maupun di daerah tujuan;
- c. peningkatan taraf hidup transmigran dan masyarakat sekitarnya;
 - d. pendayagunaan tenaga kerja dan penyebaran penduduk secara lebih merata, serta memperbaiki mutu kehidupan;
 - e. meningkatkan pendayagunaan sumber alam dan pembangunan daerah, serta memperluas lapangan kerja dan kesempatan berusaha;
 - f. pemeliharaan kelestarian kemampuan alam dan lingkungan hidup, serta kondisi dan pengembangan nilai-nilai sosial budaya masyarakat.
4. Arah dan Kebijakan Pembangunan Bidang Pertanahan yang berkaitan dengan Pembangunan Daerah dan Pembangunan Perkotaan.
- a. Dalam menunjang pembangunan daerah dikembangkan sistem informasi geografi dan sistem informasi pertanahan, yang merupakan penyajian informasi kawasan, sebagai sarana perencanaan pembangunan daerah secara terpadu dan serasi, disesuaikan dengan prioritas dan potensi daerah dalam kaitan kesatuan pembangunan nasional, sebagai perwujudan Wawasan Nusantara, yaitu terbinanya Indonesia sebagai satu kesatuan politik, ekonomi, sosial budaya dan pertanahan keamanan.
 - b. Untuk menunjang peningkatan perencanaan pembangunan perkotaan dilaksanakan:
 - pengembangan Sistem Informasi Geografi dan Sistem Informasi Pertanahan;
 - penataan kembali penggunaan, penguasaan dan penilikan tanah, termasuk pengalihan hak atas tanah;
 - penyediaan peta-peta dasar yang diperlukan;
 - pengembangan perencanaan aspek pertanahan dari sistem perencanaan perkotaan, dalam rangka mewujudkan suasana kota yang aman, tertib, lancar dan sehat dengan peletakan pola jaringan jalan secara terencana, keserasian hubungan antara kota dengan daerah sekitarnya, serta keserasian pertumbuhan dalam kota itu sendiri.
5. Arah dan Kebijakan Pembangunan Bidang Pertanahan yang berkaitan dengan Pelestarian Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup.
- a. Pemberian, perpanjangan jangka waktu, dan pembaruan hak atas tanah untuk kegiatan penggalian dan pemanfaatan sumber alam, didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan pencegahan terhadap dampak yang merugikan lingkungan hidup, guna mempertahankan mutu dan kelestarian kemampuan sumber alam untuk memungkinkan berlangsungnya pembangunan yang berkesinambungan dan berwawasan lingkungan.
 - b. Perencanaan tata guna tanah, dalam satu kesatuan tata lingkungan yang dinamis, dikelola berdasarkan suatu pola terpadu, melalui pendekatan wilayah, dengan memperhatikan sifat lingkungan alam dan lingkungan sosial. Kebijakan penatagunaan tanah diarahkan pada terwujudnya penggunaan yang optimal, serasi dan seimbang untuk berbagai kegiatan kehidupan dan penghidupan, ditujukan pada kelestarian produktivitas dan

mutu kegunaan tanah, serta pencegahan kerusakan dan kemerosotan kesuburan tanah, dengan memperhatikan pula pengembangan fungsi tata guna air dalam penyediaan air yang cukup, bersih dan berkesinambungan, kelestarian lingkungan alami, pencegahan banjir dan kekeringan, pencegahan kemerosotan mutu air dan kelestarian air dalam satuan-satuan daerah aliran sungai.

6. Arah dan Kebijakan Pembangunan Bidang Pertanahan yang berkaitan dengan Pembangunan Perumahan dan Pemukiman.

- a. Kebijakan pertanahan dalam menunjang perluasan pembangunan perumahan dan pemukiman, termasuk pembangunan kota-kota baru, untuk menampung pertambahan penduduk dan peningkatan pembangunan, adalah sebagai berikut:
 - sejauh mungkin dilaksanakan tanpa mengakibatkan berkurangnya luas tanah-tanah pertanian yang produktif;
 - diarahkannya pada pemanfaatan tanah-tanah yang kurang subur atau tidak potensial untuk pengembangan pertanian;
 - ditujukan untuk mewujudkan pola penatagunaan tanah yang lestari, optimal, serasi dan seimbang;
 - didahului dengan peletakan pola rencana jaringan jalan untuk menciptakan pemukiman yang aman, tertib, lancar dan sehat.
- c. Perbaikan dan pemugaran kampung serta lingkungan pemukiman di pedesaan dan perkotaan, termasuk permajaaan kota, dilaksanakan sejalan dengan penataan kembali penggunaa-

an, penguasaan dan pemilikan tanah, termasuk pengalihan hak atas tanah, diarahkan untuk mewujudkan suasana pemukiman/perkotaan yang aman, tertib, lancar dan sehat.

- d. Pengembangan industri serta produksi bahan-bahan bangunan diarahkan agar tidak mengakibatkan kerusakan lingkungan hidup.

7. Arah dan Kebijakan Pembangunan Bidang Pertanahan yang berkaitan dengan Pembangunan Hukum Pertanahan.

- a. Pembangunan hukum pertanahan, untuk memantapkan dan mengamankan pelaksanaan pembangunan dan hasil-hasilnya dilaksanakan dengan mengembangkan dan membina kelengkapan perangkat peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, dilaksanakan dengan penyelenggaraan kegiatan-kegiatan untuk mewujudkan "Catur Tertib Pertanahan", yaitu tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah dan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup; yang disatu pihak dimaksudkan untuk menciptakan ketertiban dan memberikan kepastian hak atas tanah dan kepastian dalam penguasaan tanah, sehingga menciptakan iklim yang mendorong kreativitas dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, serta mendukung terwujudnya stabilitas nasional yang sehat dan dinamis; sedangkan di lain pihak dimaksudkan untuk menyerasikan konsistensinya dengan arah dan kebijakan pembangunan.
- b. Pembangunan hukum pertanahan dilaksanakan secara terarah dan terpadu dalam rangka pembangunan hukum nasional, antara lain dengan kodifika-

si dan unifikasi hukum bidang pertanahan yang sangat dibutuhkan untuk dapat mendukung pembangunan di berbagai bidang, sesuai dengan tuntutan pembangunan, serta tingkat kesadaran hukum dan dinamika yang berkembang dalam masyarakat.

Demikian telah disampaikan pokok-pokok kebijaksanaan Bidang Pertanahan dalam pembangunan nasional, yang meliputi landasan kebijaksanaan dasar-dasar kebijaksanaan, sistem pertanahan nasional, serta arah dan kebijaksanaan pembangunan bidang pertanahan.

Permasalahan yang Dihadapi dan Langkah-langkah untuk Mengatasinya

Sebagaimana diketahui pada akhir-akhir ini masalah pertanahan mencuat di permukaan dan merupakan bahan pemberitaan media massa. Pada umumnya kasus-kasus yang muncul bukannya kasus baru tetapi kasus yang terjadi pada beberapa tahun yang lalu, yang sekarang dimunculkan kembali. Motif dan latar belakang dari munculnya kasus-kasus pertanahan sangat bervariasi. Penyebab munculnya kasus-kasus tersebut adalah:

- a. kurang tertibnya administrasi pertanahan di masa lampau;
- b. harga tanah yang meningkat dengan cepat;
- c. kondisi masyarakat yang makin menyadari dan mengerti akan kepentingan dan haknya;
- d. iklim keterbukaan sebagai salah satu kebijaksanaan yang digariskan pemerintah;
- e. masih adanya oknum-oknum aparat pemerintah yang belum menyadari dan

belum dapat menangkap aspirasi masyarakat;

- f. adanya pihak-pihak yang menggunakan kesempatan untuk mencari keuntungan materiil yang tidak wajar atau menggunakannya untuk kepentingan politik.

Khusus adanya penyebab yang terakhir ini kita perlu waspada dan bijaksana dalam menanganinya, karena mereka tidak segan-segan untuk menggunakan segala macam cara guna mencapai maksudnya, bahkan tidak segan-segan pula untuk mengadu domba antar sesama aparat. Karena itu koordinasi antar sesama aparat sangat diperlukan.

Masalah-masalah dan kasus-kasus pertanahan secara garis besar dapat dikelompokkan ke dalam lima kelompok sebagai berikut:

Kelompok I. Penggarapan oleh rakyat di atas areal perkebunan, tanah kehutanan, tanah negara, dan lain-lain, seperti pendudukan/penyerobotan tanah.

Kelompok II. Masalah pertanahan yang berkaitan dengan pelaksanaan *land reform*, yaitu, pelaksanaan Undang-undang No. 1 Tahun 1958, tanah *absentee*, petani berdaesi, dan tanah kelebihan batas maksimum.

Kelompok III. Masalah pertanahan yang berkaitan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah, seperti kaburnya tanda bukti hak adat, sertifikat cacat hukum, sertifikat asli tapi palsu, sertifikat palsu, dan sertifikat ganda.

Kelompok IV. Masalah yang timbul sebagai eksekusi pelaksanaan pembebasan tanah untuk pembangunan, seperti ganti rugi, santunan, rekognisi, penggusuran, dan pemilik tanah tidak bersedia melepaskan haknya.

Kelompok V. Sengketa perdata melalui Badan Peradilan, seperti lamanya proses di

pengadilan, banding, kasasi, peninjauan kembali, masalah *status quo*, eksekusi sulit dilaksanakan, dan lain-lain.

Penjelasan mengenai berbagai permasalahan tersebut adalah sebagai berikut:

Pendudukan Tanah Secara Tidak Sah/Tanpa Izin

Sebenarnya terhadap pendudukan tanah secara tidak sah, tata cara penertibannya sudah diatur dalam Undang-undang No. 51 Prp. Tahun 1960, yang kewenangan penertibannya ada pada Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II, dan untuk DKI pada Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Pada umumnya pendudukan tanah tersebut terjadi baik di atas tanah instansi pemerintah maupun di atas tanah swasta. Di dalam Undang-undang No. 51 Prp. Tahun 1960 telah ditentukan bahwa pada dasarnya pengosongan pendudukan tanah tanpa hak dilakukan tanpa ganti rugi, namun secara manusiawi kadang-kadang masih diberikan semacam "santunan" atau pesangon, seperti di DKI.

Sengketa di Atas Tanah-tanah Bekas Tanah Partikelir

Di kota-kota besar seperti Jakarta, Surabaya dan Semarang, banyak dijumpai sengketa hak di atas tanah bekas tanah partikelir. Sengketa tersebut muncul, sebagai akibat mutasi penguasaan tanahnya tidak diikuti penyelesaian masalah administrasinya, bahkan para pemegang hak semula sudah tidak diketahui sama sekali. Dari segi administrasi pajak, sudah berkali-kali terjadi

perubahan obyek pajak, namun dari segi pertanahan belum terjadi perubahan pemegang haknya menurut ketentuan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran tanah.

Masalah Penyelesaian Ganti Rugi Tanah-tanah Obyek Land Reform

Permasalahan yang timbul sekarang disebabkan kurang tertibnya administrasi di waktu yang lampau, di samping adanya jarak waktu yang terlalu jauh antara pengambil tanah-tanah partikelir yang terkena Undang-undang No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir dengan mulai dilakukannya pembayaran ganti rugi kepada para bekas pemiliknya, yang dilakukan sekitar tahun 1980 sampai sekarang.

Hal ini terjadi pula terhadap tanah-tanah kelebihan maksimum serta tanah-tanah *absentee* yang didistribusikan sekitar tahun 1960 di mana pembayaran ganti rugi kepada bekas pemiliknya baru dilakukan mulai tahun 1980. Sebagai akibat lamanya jarak waktu antara penguasaan tanah dan masa pembayaran, besarnya dan jumlah ganti rugi seringkali tidak sesuai lagi, bagi bekas pemilik dianggap terlalu rendah, di lain pihak ada anggapan bahwa ganti rugi ini merupakan pemborosan bilamana jumlahnya terlalu besar.

Permasalahan yang Timbul di Bidang Pendaftaran Tanah

Isu mengenai sertifikat palsu, sertifikat "aspal", maupun sertifikat ganda dijumpai di kalangan masyarakat, bahkan dimuat di beberapa media cetak. Untuk dapat mem-

peroleh gambaran umum mengenai apa yang diartikan dengan istilah tersebut, kemungkinan terjadinya, hal-hal yang melatarbelakangi kejadian tersebut, dan langkah-langkah atau upaya pencegahannya, berikut akan diuraikan secara singkat.

Sertifikat Palsu

Sertifikat hak atas tanah adalah tanda bukti atau alat pembuktian mengenai kepemilikan tanah, sehingga merupakan surat/barang bernilai. Contoh lain surat atau barang bernilai ialah uang, ijazah, paspor, dan sebagainya. Sebagaimana halnya dengan surat atau surat bukti, maupun barang lain yang mempunyai nilai cukup tinggi dipandang dari segi ekonomi, aspek hukum, maupun aspek lainnya, ada kecenderungan di masyarakat untuk memalsukan surat atau barang tersebut. Dalam kehidupan sehari-hari, kita jumpai adanya pemalsuan uang, paspor, ijazah, bahkan surat nikah, dan sebagainya, termasuk sertifikat tanah.

Seperti halnya uang, paspor, dan lain-lain, sertifikat tanah termasuk surat bukti yang beredar dalam kehidupan masyarakat. Untuk memonitor setiap lembar sertifikat yang beredar tidaklah mudah, sehingga masih saja terdengar adanya sertifikat palsu, uang palsu, dan sebagainya; walaupun telah ada usaha-usaha pencegahannya.

Upaya-upaya untuk mencegah timbulnya sertifikat palsu telah dilakukan antara lain dengan mencegah blanko sertifikat sedemikian rupa dengan menggunakan teknik pencetakan yang mutakhir, sehingga sangat sulit untuk dipalsukan. Selain itu juga ditunjang dengan pengelolaan yang tertib, meningkatkan tertib administrasi pertanahan, dan upaya-upaya lain untuk mencegah dan mendeteksi sertifikat palsu.

Hal-hal yang melatarbelakangi pemalsuan sertifikat yang dapat kami evaluasi sementara ini adalah untuk tujuan memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya secara spekulatif, seperti misalnya untuk memperoleh panjar dalam transaksi tanah, untuk jaminan kredit perbankan, dan sebagainya.

Sertifikat "Aspal" (Asli Tetapi Palsu)

Dari beberapa kasus mengenai sertifikat hak atas tanah, terungkap bahwasanya terdapat penerbitan sertifikat oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya yang ternyata surat-surat bukti sebagai alas/dasar penerbitan sertifikat tersebut adalah tidak benar atau dipalsukan. Seperti dimaklumi penerbitan suatu sertifikat merupakan suatu proses yang memerlukan peran serta dari beberapa instansi lain yang terkait dalam menerbitkan surat-surat keterangan yang diperlukan sebagai alas hak, misalnya surat keterangan Kepala Desa, keterangan warisan, segel jual beli dan sebagainya. Surat-surat keterangan tersebut tidak luput dari pemalsuan, kadaluwarsa, bahkan ada kalanya tidak benar atau fiktif.

Kasus yang digambarkan di atas dapat dikategorikan sebagai penerbitan sertifikat "aspal" (asli tetapi palsu). Sertifikat semacam ini tentunya harus dibatalkan, dinyatakan tidak berlaku dan ditarik dari peredaran. Hal tersebut tentunya dilakukan setelah dibuktikan melalui proses pengadilan, bahwa surat keterangan yang merupakan dokumen yang mendasari penerbitan sertifikat tersebut adalah palsu. Termasuk kategori sertifikat palsu ialah apabila sertifikat yang diterbitkan ternyata didasari atas bukti-bukti surat keterangan atau dokumen yang kurang atau tidak lengkap.

Guna mencegah terjadinya sertifikat "aspal" seperti contoh yang diuraikan di atas, kepada para pejabat dan petugas Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/Kotamadya telah diinstruksikan agar meningkatkan kecermatan dan ketelitian mereka dalam memproses penerbitan sertifikat.

Sertifikat Ganda

Terdapat pula kasus di mana untuk sebidang tanah oleh Kantor Pertanahan diterbitkan lebih dari satu sertifikat, sehingga mengakibatkan dua (atau lebih) bidang tanah hak yang saling bertindihan, seluruhnya atau sebagian. Hal ini terjadi antara lain sebagai akibat kesalahan penunjukan batas tanah oleh pemohon/pemilik sendiri sewaktu petugas Kantor Pertanahan melakukan pengukuran atas permohonan yang bersangkutan. Batas yang ditunjukkan oleh pemohon/pemilik, secara sengaja atau tidak sengaja adalah keliru sehingga Surat Ukur/Gambar Situasinya menggambarkan keadaan batas-batas yang bukan sebenarnya, atau sebagian salah; karena sebelumnya untuk lokasi yang sama telah diterbitkan sertifikat tanah.

Akibatnya terdapat lebih dari satu sertifikat yang diterbitkan. Kasus semacam ini dikategorikan sebagai penerbitan sertifikat ganda. Hal ini tidak akan terjadi, apabila penerbitan sertifikat terdahulu didasari pemetaan yang cermat dan dipetakan dalam Peta Dasar.

Kasus penerbitan lebih dari satu sertifikat atas sebidang tanah dapat pula terjadi atas tanah warisan. Latar belakang dari kasus tersebut adalah sengketa harta waris, yang oleh pewaris telah dijual kepada pihak lain tanpa sepengetahuan anak-anaknya dan

telah diterbitkan sertifikat atas nama pembeli, namun kemudian para ahli waris mensertifikatkan tanah yang sama, sehingga mengakibatkan adanya sertifikat ganda, karena sertifikat terdahulu belum dipetakan.

Kejadian yang mengakibatkan terbitnya sertifikat ganda dapat bervariasi, akan tetapi dari hasil evaluasi yang telah dilakukan, sertifikat ganda umumnya terjadi di daerah yang masih kosong (belum dibangun perumahan) dan di daerah perbatasan kota, di mana untuk lokasi tersebut belum ada peta-peta pendaftaran tanahnya.

Upaya pencegahan yang terus-menerus dilakukan adalah melengkapi peta-peta pendaftaran tanah di wilayah yang belum tersedia peta tersebut. Dengan tersedianya peta pendaftaran tanah secara lengkap diharapkan dapat mencegah kemungkinan timbulnya sertifikat ganda.

Tidak termasuk kategori sertifikat ganda adalah sertifikat pengganti, untuk menggantikan sertifikat yang hilang dan telah dinyatakan tidak berlaku. Begitu pula sertifikat Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan, tidak termasuk kategori sertifikat ganda.

Permintaan Pemblokiran Sertifikat oleh Perbankan

Di kota-kota besar terutama di DKI Jakarta, Kantor Pertanahan banyak menerima permintaan pemblokiran sertifikat tanah yang dijadikan jaminan kredit, baik oleh Bank Pemerintah maupun Bank Swasta. Meskipun tidak terdapat keharusan untuk pemasangan hipotik, dan lazim diperjanjikan berdasarkan surat kuasa memasang hipotik, seharusnya sebelum dibuat perjanjian

kredit dengan jaminan tanah, paling sedikit bank yang bersangkutan sudah meneliti mengenai kebenaran formal dari sertifikat tersebut.

Kerawanan sertifikat sebagai jaminan hutang, antara lain adalah:

- a. Kemungkinan sertifikat tersebut tidak ada Buku Tanahnya, dalam arti bukan diterbitkan oleh instansi Badan Pertanahan, artinya sertifikat dimaksud adalah palsu;
- b. Untuk hak-hak atas tanah yang mempunyai jangka waktu seperti Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan, sisa jangka waktu usia hak mungkin sudah akan berakhir atau tinggal beberapa tahun saja.

Dari beberapa sumber diperoleh informasi, bahwa adanya keengganan untuk mengadakan pengecekan adalah karena sulitnya memperoleh informasi dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat, yaitu dalam pengecekan sertifikat atau meminta Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT). Dari Badan Pertanahan telah diusahakan penertiban dalam pemberian informasi pada Kantor-kantor Pertanahan dan dalam penyelesaian sertifikat, baik untuk pemindahan hak maupun untuk pembebanan hipotik.

Penggantian Sertifikat yang Rusak atau Hilang

Menurut Ketentuan Pasal 33 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, dalam hal sertifikat hak tanah rusak atau hilang, dapat diberikan sertifikat yang baru sebagai pengganti sertifikat yang rusak atau hilang itu. Sertifikat baru tersebut diberikan atas permohonan yang berhak atas tanah, yaitu pe-

milik sertifikat semula.

Bagi sertifikat yang hilang, sebelum diberikan sertifikat pengganti, pemohon harus melaporkan kepada Kepolisian tentang kehilangan sertifikat, dan selanjutnya atas permohonannya oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya kehilangan sertifikat tersebut diumumkan dua kali berturut-turut dengan antara waktu satu bulan, dalam surat kabar setempat dan Berita Negara RI. Biaya pengumuman tersebut ditanggung pemohon. Apabila dalam waktu satu bulan setelah pengumuman yang kedua tidak ada yang mengajukan keberatan terhadap pemberian sertifikat baru tersebut, barulah sertifikat diberikan kepada pemohon. Jika ada keberatan yang diajukan dan keberatan tersebut dianggap beralasan, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya menolak permohonan sertifikat baru/pengganti, dan mempersilahkan pemohon untuk meminta keputusan Hakim.

Dari pengalaman selama ini, ternyata bahwa banyak laporan kehilangan sertifikat hak tanah yang fiktif, atau tidak benar, dengan maksud mendapatkan keuntungan secara melawan hukum, yaitu dalam rangka mencari kredit perbankan, dengan jalan si pemilik tanah melapor "kehilangan" kepada Kepolisian dan sewaktu diumumkan oleh Kepala Kantor Pertanahan tidak ada keberatan dari siapa pun, oleh karena sertifikat hak tanah masih ada pada si pelapor. Dengan sertifikat pengganti dicarilah kredit perbankan, atau menggunakan dua sertifikat asli pada lebih dari satu bank, dengan agunan tanah yang sama.

Dalam hal ini bahayanya ialah apabila dalam pemberian kredit tersebut tidak disertai dengan pemasangan hipotik, yaitu hanya diikat dengan perikatan kredit dan dibuat Akta Notariil Surat Kuasa Pertanahan setempat, yang baru diketahui kemudian apabila terjadi ingkar janji dari pihak debitur dan akan dipasang hipotik oleh kedua Bank.

Pada saat itulah baru diketahui adanya sertifikat ganda atas nama pemilik yang sama.

Untuk itu diperlukan kewaspadaan dalam menerima laporan kehilangan sertifikat tanah, baik pada pihak Kepolisian maupun pada Kantor Pertanahan setempat yang menerbitkan sertifikat pengganti atas sertifikat yang dilaporkan hilang.

Pemberian Izin Lokasi dan Pembebasan Tanah

Berdasarkan Ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Penyesiaan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan Perusahaan, diberikan Surat Izin Lokasi dan Izin Pembebasan Tanah, yang di DKI Jakarta dikembangkan dan kemudian dikenal dengan SIPPT (Surat Izin Penunjukan Penggunaan Tanah). Perizinan ini diberikan untuk batas waktu tertentu, namun dalam kenyataannya banyak izin-izin yang sudah lewat jangka waktunya tidak juga dikenakan sanksi. Selain itu seringkali timbul masalah, yaitu yang memperoleh izin tidak dapat memperoleh tanah, karena tanahnya sudah dikuasai atau dibeli secara "di bawah tangan" oleh mereka yang tidak memiliki izin. Bahkan timbul ekses, bahwa izin lokasi dan izin pembebasan tanah "diperjual belikan".

Penerbitan perizinan semacam itu, akan menimbulkan masalah bagi rakyat yang ada dalam lokasi yang bersangkutan, karena seakan-akan sudah kehilangan hak-hak atas tanah miliknya atau tanah garapannya.

Pembebasan Tanah untuk Keperluan Pembangunan

Selama ini pembebasan tanah dilakukan melalui prosedur sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Ta-

hun 1975 yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1985; yang pada prinsipnya adalah bahwa proses pembebasan tanah dilakukan melalui musyawarah antara pemerintah dengan yang berhak atas tanah. Dalam hal tidak tercapai kata sepakat mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, maka menurut ketentuan, lokasinya dipindahkan ke tempat lain, namun permasalahannya adalah apabila proyeknya tidak dapat dipindahkan sehingga seringkali tidak mudah untuk mencari jalan keluarnya.

Dalam pembebasan tanah yang perlu mendapat perhatian ialah mereka yang terkena pembebasan, yang dengan pembebasan tanah diharapkan tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun tingkat ekonominya. Di sini ada dua kepentingan yang harus diperhatikan, yang pelaksanaannya tidak mudah pula oleh karena menghadapi dua kepentingan yang berbeda bahkan kepentingan yang sering bertolak belakang, meskipun semuanya memahami bahwa tujuan pembebasan tanah menyangkut kepentingan bersama masyarakat.

Dalam menghadapi kasus demikian, Pimpinan Proyek wajib meminta petunjuk kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I selaku Pejabat yang berdasarkan Ketentuan Keputusan Presiden No. 29 Tahun 1984 wajib memberikan petunjuk dalam mengkoordinasikan pembebasan tanah di wilayahnya.

Berdasarkan Ketentuan Pasal 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975, Gubernur Kepala Daerah Tingkat I berwenang untuk mengambil keputusan yang bersifat mengukuhkan putusan Panitia Pembebasan Tanah atau menentukan lain untuk mencari jalan tengah yang dapat diterima oleh kedua belah pihak. Dalam hal tetap tidak diperoleh persetujuan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, Pimpinan Proyek dapat mengambil langkah mengggu-

nakan lembaga penawaran diikuti dengan konsinyasi uang ganti rugi pada Pengadilan Negeri.

Sesuai dengan Surat Edaran Direktur Jenderal Anggaran No. SE-124/A/1988 tanggal 1 Desember 1988, bukti penitipan uang ganti rugi pada Pengadilan Negeri supaya dilampirkan pada Surat Pertanggungjawaban (SPJP), sebagai bukti pengeluaran atas uang proyek. Dengan demikian Pemimpin Proyek dan Bendaharawan Proyek dapat mempertanggungjawabkan dana proyeknya.

Dapat dikemukakan, bahwa dalam beberapa tahun anggaran akhir-akhir ini masalah yang timbul karena penggusuran tanah-tanah yang akan digunakan untuk keperluan proyek pembangunan sudah sangat berkurang. Kalau pun terjadi kasus-kasus kericuhan dalam pembebasan tanah ialah pembebasan tanah untuk keperluan swasta, yang disebabkan tidak diperoleh persesuaian dalam hal ganti ruginya, atau permasalahan yang diungkap kembali, dengan dalih pembebasan tanahnya semula belum selesai.

Berdasarkan uraian tentang permasalahan-permasalahan tersebut, bobot aspek hukum keperdataan dalam penyelesaian masalah di bidang pertanahan adalah sangat besar. Penanganan bidang pertanahan pada awalnya berkaitan dengan penetapan dan pengaturan hubungan hukum antara subyek hak, yaitu perorangan dan Badan Hukum dengan obyek hak, yaitu tanah; maupun hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Setelah diundangkannya UUPA, fungsi tersebut ditambah dengan fungsi pengaturan dan penyelenggaraan, peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah; yang merupakan prasyarat yang diperlukan guna mewujudkan

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Dari segi pengelolaan administrasi pertanahan, baik administrasi hukum, maupun administrasi teknis di bidang pertanahan, salah satu permasalahan yang dihadapi adalah kenyataan mengenai luasnya obyek yang harus ditangani, sebagaimana yang telah disebutkan di atas. Guna menunjang pelaksanaan tugas tersebut diperlukan data informasi, spasial, yaitu data/informasi yang penggambarannya menunjukkan penyebarannya dalam ruang, sehingga untuk itu diperlukan peta untuk sarana kerja yaitu meliputi data/informasi mengenai keadaan fisik dan potensi tanah, maupun informasi mengenai riwayat penguasaan tanah dari aspek hukum, untuk setiap bidang/persil tanah.

Pada dasarnya, untuk maksud tersebut diperlukan dua jenis peta, yaitu peta-peta skala kecil sampai menengah, sebagai sarana penyajian data/informasi geografis, guna penggambaran potensi dan tingkat penguasaan tanah, dan peta-peta skala besar, yang diukur dan dipersiapkan secara geodetik, sebagai sarana penyajian data/informasi kadastral, untuk maksud pemberian kepastian hukum terhadap hak atas tanah.

Kedua jenis pemetaan tersebut telah dilaksanakan dalam rangka penanganan bidang pertanahan selama ini, walaupun luas liputannya masih belum sepenuhnya meliputi seluruh wilayah Indonesia, ataupun skala petanya belum sepenuhnya memadai.

Pemetaan skala kecil dan menengah pada skala 1:100.000 sampai 1:12.500 mengenai potensi dan penggunaan tanah, telah dilaksanakan oleh aparat Badan Pertanahan Nasional (dahulu Direktorat Jenderal Agraria). Selain itu Badan Pertanahan Nasional dapat memanfaatkan peta-peta yang diper-

siapkan oleh berbagai instansi lain, di antaranya peta-peta skala 1:250.000 yang dihasilkan Proyek RePPPProT (*Regional Physical Planning Program for Transmigration*), berdasarkan interpretasi citra satelit, citra radar dan citra foto udara, hasil kerja sama antara BAKOSURTANAL dan Departemen Transmigrasi dengan bantuan Bank Dunia, dan peta-peta yang dihasilkan oleh PUSLITTAN (Pusat Penelitian Tanah) Departemen Pertanian pada berbagai skala. Dengan menggunakan peta-peta yang ada, di beberapa daerah telah disusun Peta-peta Data Pokok Pembangunan, yang dapat dikembangkan lebih lanjut menjadi sistem informasi geografi guna perencanaan aspek spasial dari kegiatan pembangunan.

Khusus guna memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, sebagai pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, telah dilakukan pemetaan desa demi desa. Dalam rangka pemetaan desa demi desa tersebut dipersiapkan peta dasar teknis skala 1:5.000 dan peta pendaftaran tanah skala 1:1.000 atau 1:500. Untuk mempercepat penyediaan peta-peta yang diperlukan guna meningkatkan pelayanan umum di bidang pertanahan, pekerjaan pemetaan tersebut dilaksanakan sebagai kegiatan Proyek Pendaftaran Tanah, yang dilaksanakan secara terestris dan fotogrametris.

Penyiapan peta-peta skala besar tersebut merupakan sarana dasar bagi pengembangan sistem informasi pertanahan (*land information system*) yang terpadu, yang akan dapat dimanfaatkan pula guna keperluan perpajakan bumi dan bangunan (PBB), maupun untuk keperluan penataan kota, sehingga masing-masing instansi tidak perlu melakukan pemetaan sendiri-sendiri.

Kemutlakan penggunaan peta sebagai sarana kerja untuk keperluan perencanaan tata ruang/penatagunaan tanah dan untuk pemberian kepastian hukum terhadap hak atas tanah, merupakan pula sarana keterpaduan dalam pengaturan alokasi tanah antar-sektor. Oleh sebab itu penyiapan peta-peta yang diperlukan dan pengembangannya sebagai sistem informasi geografi dan sistem informasi pertanahan, akan makin ditingkatkan. Kelengkapan peta, data dan informasi tersebut, termasuk informasi mengenai aspek hukum pertanahan, diharapkan akan merupakan sarana manajemen untuk mencegah dan mengatasi timbulnya masalah pertanahan.

Peningkatan kebutuhan akan tanah untuk kegiatan-kegiatan pembangunan telah menimbulkan gejala-gejala konflik penggunaan tanah antar-sektor. Sebagaimana telah dikemukakan pada uraian terdahulu, semua sektor pada dasarnya memerlukan tanah untuk kegiatan pembangunannya. Apabila di satu pihak terdapat peningkatan kebutuhan tanah, di lain pihak jumlah luas tanah yang tersedia terbatas, sedangkan potensi tanah tersebut pun berbeda-beda dari satu lokasi dengan lokasi lainnya. Pada awal abad XXI yang akan datang, jumlah penduduk Indonesia diperkirakan sebesar 250 juta jiwa. Untuk memenuhi kebutuhan penduduk sebanyak itu perlu dikembangkan berbagai kegiatan perekonomian, baik di bidang pertanian, pertambangan, industri maupun jasa, yang perlu dilengkapi dengan pengembangan perkotaan/pemukiman dan ditunjang dengan pembangunan prasarana, yang kesemuanya memerlukan tanah.

Untuk itu perlu dikembangkan mekanisme guna mengatur pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi kegiatan setiap sektor pembangunan. Mekanisme tersebut

perlu ditunjang dengan kelengkapan data/informasi mengenai aspek fisik tentang potensi dan penggunaan tanah, maupun aspek hukum mengenai penguasaan tanah atau hak-hak atas tanah yang telah ada di atasnya. Pengembangan sistem informasi dimaksud telah dijelaskan pada uraian terdahulu. Dalam kaitan ini, alokasi tanah untuk berbagai penggunaan tidak hanya dipertimbangkan dari aspek potensi tanah atau lokasi yang bersangkutan, tetapi ditinjau pula dari segi kesesuaian atau kompatibilitas antara berbagai jenis penggunaan tanah yang berdekatan, misalnya antara industri dan pemukiman.

Menurut riwayat perkembangannya, pusat-pusat pemukiman penduduk di Indonesia pada umumnya tumbuh pada tanah-tanah yang subur. Hal itu dapat dipahami, karena basis perekonomian pada waktu itu semata-mata berasal dari usaha pertanian, terutama pertanian tanaman pangan, yang kemudian ditunjang dengan pembangunan jaringan irigasi. Pada zaman penjajahan Belanda dikembangkan pula usaha-usaha perkebunan, yang juga dilakukan pada tanah-tanah yang relatif subur. Sejalan dengan pengembangan basis perekonomian tersebut, berkembang pula pemukiman penduduk yang selanjutnya berkembang menjadi kota-kota. Dengan demikian kota-kota pada umumnya terdapat di atas tanah-tanah yang relatif subur.

Dengan pertambahan penduduk diperlukan pengembangan basis perekonomian lain, selain dari usaha di bidang pertanian, antara lain industri. Berhubung lokasi industri tersebut harus mendekati sumber tenaga kerja, maka terdapat kecenderungan bahwa pengembangannya dilakukan berdekatan dengan kota-kota atau pusat-pusat pemukiman penduduk lainnya, yang sebagaimana telah dijelaskan terdahulu, pada

umumnya terletak di atas tanah-tanah yang subur. Dalam rangka mempertahankan swasembada pangan, maupun untuk memenuhi kebutuhan pangan penduduk yang makin berkembang, mengingat pula bahwa untuk maksud tersebut pemerintah telah melakukan investasi yang cukup besar untuk pembangunan prasarana pengairan; maka pembangunan industri diarahkan pada tanah-tanah yang relatif tidak subur.

Permasalahan lain yang dihadapi di bidang pertanahan ialah terdapatnya kenyataan bahwa di banyak daerah terdapat berbagai urusan atau kepentingan, seperti penarikan retribusi dan pungutan-pungutan lain sehubungan dengan berbagai perizinan yang merupakan kewenangan Pemerintah Daerah, yang dikaitkan dengan pelayanan umum di bidang pertanahan. Hal itu merupakan salah satu keluhan masyarakat mengenai sangat mahalnya pengurusan hak dan pensertifikatan tanah.

Untuk mewujudkan pelayanan di bidang pertanahan yang sederhana, cepat dan murah; sebaiknya berbagai jenis retribusi maupun pungutan tersebut tidak lagi dikaitkan dengan pelayanan umum di bidang pertanahan.

Apabila masyarakat dapat mendapatkan sertifikat tanah dengan biaya yang relatif tidak mahal, dan dengan pemilikan sertifikat tanah tersebut dapat mengusahakan kredit untuk pengembangan usahanya, kiranya kemampuan mereka untuk membayar retribusi atau pungutan lain dalam rangka peningkatan PAD (Pendapatan Asli Daerah) akan meningkat pula.

Erat kaitannya dengan hal yang telah dikemukakan di atas, terdapat dilema apakah Badan Pertanahan Nasional merupakan instansi pelayanan ataukah instansi penghimpun dana. Pada waktu ini sifat sebagai

instansi penghimpun dana cukup dominan, karena untuk setiap tahun anggaran, bagi setiap instansi Badan Pertanahan Nasional di daerah ditetapkan target uang pemasukan yang merupakan sumbangan bagi PAD (Pendapatan Asli Daerah); sedangkan di tingkat pusat merupakan penerimaan bukan pajak (*non tax revenue*).

Untuk sepenuhnya tidak menjalankan fungsi sebagai instansi penghimpun dana, mungkin juga kurang tepat, karena tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di samping mengembangkan administrasi pertanahan, menurut Keppres No. 26 Tahun 1988, adalah juga menyelenggarakan pengelolaan pertanahan atas tanah-tanah negara (*state lands management*), yaitu sehubungan adanya tanah-tanah dengan jenis-jenis hak yang jangka waktu pemberian haknya terbatas (HGB, HGU, HP, dan sebagainya), dan oleh sebab itu secara berkala memerlukan penataan kembali perpanjangan, pembaruan, atau penghentian haknya.

Demikian antara lain telah diuraikan permasalahan-permasalahan yang dihadapi dan upaya-upaya untuk mengatasinya.

Tanggapan/Penjelasan Terhadap Pandangan/Pemikiran yang Berkembang dalam Pra-Simposium

Dalam Pra-Simposium Bidang Pertanahan, yang dilaksanakan oleh DPP Golongan Karya, dalam rangka persiapan simposium ini, telah berkembang berbagai pandangan/pemikiran yang berkaitan dengan masalah pertanahan. Pada kesempatan ini, perkenankanlah saya untuk menyampaikan tanggapan/penjelasan yang berkaitan dengan hal-hal tersebut, sebagai berikut:

Mengenai Belum Ditempatkannya UUPA Sebagai Hukum Induk

Terhadap pandangan ini telah disampaikan penjelasan pada Bab I, tentang adanya sejumlah undang-undang diperlukan koordinasi dalam pelaksanaannya. Upaya untuk melakukan koordinasi tersebut dilaksanakan antara lain dengan pembentukan Badan Pertanahan Nasional, suatu Lembaga Pemerintah Non-Departemen untuk mengkoordinasikan pelaksanaan dari kesemua undang-undang dimaksud, khususnya yang mengenai aspek tata ruang atau aspek penatagunaan tanahnya.

Guna merumuskan kebijaksanaan dan mengkoordinasikan langkah-langkah penanganan masalah pemanfaatan ruang secara nasional dengan Keputusan Presiden No. 57 Tahun 1989 telah dibentuk Tim Koordinasi Pengelolaan Tata Ruang. Sebagai kelengkapan kebijaksanaan penataan ruang dimaksud telah dikeluarkan Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung, dan Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1990 tentang Penggunaan Tanah bagi Pembangunan Kawasan Industri.

Mengenai Belum Dipahaminya Kedudukan Hukum Adat yang Merupakan Dasar dari UUPA

Dalam Undang-undang Pokok Agraria dinyatakan bahwa hukum tanah kita didasarkan pada hukum adat. Ini berarti bahwa dalam membangun hukum tanah, bahan utamanya harus digali dari hukum adat. Konsepsi hukum adat ialah komunalitas, dalam artian memungkinkan penguasaan tanah oleh perorangan yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan.

Komunalitas menunjukkan adanya hak bersama atas tanah, yang dalam hukum adat dikenal sebagai hak ulayat masyarakat hukum adat. Dalam UUPA hak bersama tersebut adalah hak Bangsa Indonesia yang meliputi semua tanah di wilayah Republik Indonesia, yang dalam UUPA dinyatakan dalam Pasal 1 sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa.

Dalam hak bersama tersebut dimungkinkan seseorang menguasai tanah dengan hak perorangan (individual) yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Sifat pribadi mengandung arti bahwa tanah yang bersangkutan boleh dimanfaatkan dalam rangka memenuhi keperluan pribadi pemegang haknya. Sedangkan unsur kebersamaan menunjuk kepada sumbernya, yaitu bahwa semua hak atas tanah, secara langsung atau tidak langsung, bersumber kepada hak bangsa, sebagai hak bersama seluruh rakyat Indonesia. Mengenai hal ini dalam Pasal 6 UUPA dirumuskan bahwa "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial." Dalam Pasal 6 UUPA tersebut ditegaskan bahwa hak pribadi perorangan sekaligus mengandung unsur kebersamaan.

Mengenai Belum Dilaksanakan Secara Konsekuen Larangan-larangan Pemilikan Tanah yang Melebihi Batas Luas Maksimum, Kurang dari Batas Luas Minimum, dan Tanah Absentee

Mengenai larangan pemilikan tanah yang melebihi batas luas maksimum, sesuai dengan Ketentuan Undang-undang No. 59 Tahun 1960, sebenarnya telah dilaksanakan. Terjadinya pemilikan tanah yang melebihi batas luas maksimum umumnya dilakukan secara terselubung, misalnya dengan tidak menggunakan pemilikan atas namanya sen-

diri.

Larangan pemilikan tanah yang kurang dari luas minimum pelaksanaannya memang mengalami hambatan, karena kendala sosial-ekonomi para petani. Tujuan ketentuan mengenai batas minimum pemilikan tanah pertanian, untuk sawah seluas 2 hektar, merupakan cita-cita yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Namun untuk dapat mewujudkan ketentuan tersebut dijumpai hambatan karena keterbatasan tanah garapan yang tersedia. Di samping itu dalam rangka mencukupi kebutuhan yang mendesak, seringkali para petani kecil terpaksa menjual sebagian tanahnya, sehingga luas tanah yang dimilikinya menjadi kurang dari 2 hektar, meskipun hal itu tidak dibenarkan menurut peraturan.

Penyelenggaraan program transmigrasi dan pengembangan perusahaan-perusahaan inti-rakyat (PIR) di bidang perkebunan, perikanan, dan sebagainya, pada dasarnya merupakan usaha pemerintah untuk melaksanakan penataan kembali pengaturan, penguasaan dan penggunaan tanah, dengan memberikan tanah kepada para transmigran dan para peserta proyek dengan luas yang memadai, dan dengan memberikan kepastian hukum hak atas tanah dalam bentuk sertifikat tanah.

Mengenai pemilikan tanah secara *absentee* yang terjadi, pada umumnya dilakukan secara terselubung, misalnya dengan menggunakan nama orang lain, atau dengan cara pemilikan KTP (Kartu Tanda Penduduk) lebih dari satu, dengan melakukan transaksi jual beli di bawah tangan, dan sebagainya. Belum terdapatnya aparat BPN di tingkat kecamatan maupun desa, menyebabkan belum memungkinkan dilakukannya pemantauan dan pengawasan yang intensif terhadap hal ini, di samping masih kurangnya

kontrol masyarakat. Pada saat ini yang dapat dilakukan adalah pengambilan tindakan, pada waktu dilakukan pendaftaran hak tersebut.

Mengenai Asas Persamaan Hak Kegrariaan Sesama Warga Negara

Dalam rangka mendapatkan kesempatan untuk memperoleh suatu hak atas tanah, maka kebijaksanaan pertanahan sebagaimana digariskan dalam Pasal 9 UUPA memberikan kesempatan yang sama baik laki-laki maupun wanita warga negara Indonesia untuk memperoleh suatu Hak Atas Tanah.

Dalam memperoleh suatu hak atas tanah tersebut, maka terhadap golongan ekonomi lemah diberikan perlindungan yang antara lain mencegah penguasaan yang melampaui batas, sebagaimana digariskan dalam Pasal 11 (1) serta menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomis lemah.

Dalam pelaksanaannya sudah ada instruksi yang melarang penguasaan tanah melampaui batas kebutuhan yang sesungguhnya baik untuk perorangan maupun badan hukum dalam usahanya di bidang pertanahan.

Demikian pula untuk pengendalian penguasaan tanah di perkotaan, telah ada instruksi untuk penertiban tanah di perkotaan yang tidak dimanfaatkan atau diterlantarkan yang semula dicadangkan bagi dan atau dikuasai oleh perusahaan.

Mengenai Belum Adanya Kesatuan Pengertian tentang "Untuk Kepentingan Umum"

Selain memberikan kesempatan kepada perorangan atau badan hukum untuk memperoleh hak atas tanah beserta pemanfatan-

nya, maka UUPA juga mewajibkan kepada pemerintah untuk menjamin kepentingan umum. Mengenai kepentingan umum tersebut telah ditetapkan kriterianya dalam Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973. Suatu kegiatan dalam rangka pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum apabila kegiatan tersebut menyangkut:

- a. Kepentingan Bangsa dan Negara;
- b. Kepentingan Masyarakat Luas;
- c. Kepentingan rakyat banyak/bersama;
- d. Kepentingan Pembangunan.

Untuk Proyek Pembangunan, maka proyek tersebut dapat dinyatakan untuk kepentingan umum apabila sebelumnya sudah tercantum dalam rencana pembangunan yang sudah diberitahukan kepada masyarakat. Untuk proyek pembangunan daerah haruslah termasuk dalam rencana pembangunan daerah yang sudah disetujui DPRD, serta bersifat terbuka untuk umum. Dalam rangka pembebasan tanah untuk proyek harus dengan izin tertulis dari Gubernur Kepala Daerah.

Mengenai Tumbuhnya Fenomena-fenomena Hukum Baru

Mengenai adanya bermacam-macam bentuk perizinan yang berkaitan dengan atau mendahului proses pemberian hak atas tanah, sebagaimana dikemukakan dalam Pra-Simposium, dapat disampaikan penjelasan bahwa perizinan tersebut terutama berkaitan dengan rencana penggunaan tanah yang relatif luas. Sebagaimana dimaklumi bahwa rencana tata ruang wilayah belum dapat diselenggarakan, dan oleh karena itu secara bertahap diatur dengan perizinan yang terutama sekali mempertimbangkan faktor-faktor yang berkaitan dengan tata ruang wilayah.

Beberapa Masalah Pertanahan Nasional dan Alternatif Kebijaksanaan untuk Menanggulangnya

Lutfi I. NASOETION

Pendahuluan

PAGI itu keheningan Desa Mulyorejo tertusuk oleh bunyi langkah gontai Kardiyo yang sedang menuju rumah ibunya. Tanpa mengetuk pintu ia langsung masuk ke dapur dan menemui ibunya yang sedang menjerangkan air panas. Dengan sedikit canggung dan ragu, Kardiyo berkata antara kedengaran dan tidak, "Ibu!, tanah peninggalan Bapak telah aku jual kemarin malam. Habis, termasuk tapak rumahku". Ibunya terpekur sejenak dan kemudian berkata "Mengapa Kau jual tanah secepat itu?" "Ibu", kata Kardiyo terbata-bata, "berat hatiku menjual tanah tersebut. Bagiku, ketika mencantumkan jari jempol pada surat penjualan merupakan saat-saat perpisahan, perpisahan dengan martabatku sebagai warga desa yang terhormat, perpisahan dengan pekerjaanku sebagai petani, perpisahan dengan desa ini dan keluarga bahkan perpisahan dengan identitas diriku. Tapi ibu, adakah yang lebih penting dari eksisten-

siku sebagai manusia?" Sembari mengelus rambut Kardiyo, Ibunya berkata "Serahkanlah dirimu pada yang di atas." Kardiyo tak menjawab lagi, luka hati mengatup bibirnya. Dia berbalik dan memulai langkah gontainya. Langkah gontai menuju daerah asing yang penuh resiko dan ketidakpastian.

Sebagian dari mereka bermimpi ...

Sebagian dari mereka berkhayal ...

Akankah mereka kecewa?

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting bukan saja karena fungsinya sebagai faktor produksi, tetapi juga karena implikasi fungsi sosial-budaya dan politiknya. Sebagai contoh, pemilikan-penguasaan tanah sangat mempengaruhi status sosial seseorang dalam tatanan masyarakat. Seseorang yang tak "bertanah" seringkali kehilangan berbagai *social privileges* terutama di dalam masyarakat desa. Lebih dari itu beberapa pakar telah mengajukan hipotesis bahwa untuk wilayah pedesaan distribusi pemilikan-penguasaan lahan berkorelasi sangat kuat dengan distribusi kekuasaan.

Jika demikian halnya pemilikan-penguasaan tanah, seyogyanya menjadi dasar dari Keadilan Sosial. Hal inilah kiranya yang menyebabkan pada UUD 1945 tercantum bahwa "Tanah beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat."

Ditinjau dari titik pandang yang berbeda tanah mempunyai beberapa makna, antara lain:

1. Tanah sebagai produk alam berupa bahan hancur yang berasal dari pelapukan batuan yang dapat dijadikan tempat fondasi dan bahan bangunan. Sebagai bahan bangunan tanah dinyatakan dalam berat (ton) atau volume (M^3). Di dalam Bahasa Inggris, tanah dengan makna yang demikian disebut sebagai "Soil Material". Makna tanah yang demikian adalah dari titik pandang keteknikan.
2. Tanah adalah produk alam sebagai media tumbuh bagi tumbuh-tumbuhan, yang mempunyai dua fungsi utama yaitu: (a) sebagai sumber unsur hara; dan (b) sebagai matrik tempat akar tumbuhan berjangkar, tempat air tersimpan, dan tempat unsur hara serta air ditambahkan untuk pemenuhan kebutuhan tumbuhan. Makna tanah dalam hal ini ekuivalen dengan pengertian "soil" dalam Bahasa Inggris.
3. Tanah sebagai ruang/tempat yang dinyatakan dalam luasan hektar atau m^2 . Nilai tanah sebagai ruang ditentukan oleh komponen-komponen yang terdapat pada dan menjadi bagian tanah. Adapun komponen-komponen tersebut adalah: (a) iklim; (b) relief dan formasi geologi; (c) tanah (*soil*); (d) air (permukaan dan dalam tanah); (e) flora dan fauna dan kalau ada unsur-unsur buatan manusia

seperti jalan, rumah, kandang, bendungan/saluran irigasi dan sebagainya. Dalam hal ini tanah ekuivalen dengan suatu bentangan permukaan bagian padat bumi yang bermakna *land* dalam Bahasa Inggris. Dalam Bahasa Indonesia dipergunakan oleh sebagian orang kata lahan. Tanah dalam pengertian ini adalah wahana ekosistem. Tanah dalam makna inilah yang dipergunakan pada tulisan ini.

Pada hakekatnya tanah mempunyai lima jenis *Rent** yaitu: (1) Rent Ricardian; (2) Rent Lokasi; (3) Rent Lingkungan; (4) Rent Sosial; dan (5) Rent Politik. Rent Ricardian adalah rent yang timbul sebagai akibat adanya sifat kualitas tanah yang berhubungan dengan penggunaan tertentu dan atau kelangkaannya. Rent lokasi adalah rent yang timbul sebagai akibat lokasi dari suatu tanah relatif terhadap lokasi lainnya. Secara praktik rent lokasi berhubungan dengan aksesibilitas tanah. Rent lokasi tersebut timbul sebagai akibat tanah (dalam pengertian yang digunakan dalam tulisan ini) tidak dapat dipindahkan ataupun jika dapat dipindahkan membutuhkan biaya yang relatif besar. Rent lingkungan adalah rent yang timbul sebagai akibat adanya fungsi ekologis tanah di dalam suatu ekosistem. Rent sosial adalah rent yang timbul sebagai akibat adanya fungsi sosial lahan. Rent sosial timbul jika pemilikan-penguasaan tanah menimbulkan sejumlah *social privileges* bagi pemilik-penguasanya. Rent politik adalah rent yang timbul jika pemilikan-penguasaan tanah memberikan sejumlah kekuatan politik ataupun posisi politik yang lebih menguntungkan kepada pemilik-penguasanya.

Jika pasar tanah sempurna maka harga tanah harus mencakup kelima jenis rent ter-

*Adanya rent tersebut menyebabkan tanah dapat memberikan manfaat kepada manusia.

sebut. Pada kenyataannya tidak ada pasar tanah yang sempurna. Pasar tanah yang paling sempurna pun pada umumnya hanya mencakup Rent Ricardian dan Rent Lokasi. Ketiga jenis rent lainnya tidak terjangkau oleh tangan yang "tidak kelihatan" dari Adam Smith. Akibatnya nilai pasar tanah selalu lebih rendah dari nilai tanah tersebut yang sebenarnya (*shadow price*) bagi masyarakat. Adalah sangat logik jika setiap anggota masyarakat dengan segala kekuatan yang ada padanya (terutama kekuatan kapital) berusaha memiliki-menguasai tanah lebih dari luasan optimal jika ditinjau dari titik pandang masyarakat secara keseluruhan. Karena dengan pemilikan-penguasaan tersebut seseorang dapat menyadap sejumlah manfaat di luar mekanisme pasar (*extra market benefit*) yang pada dasarnya tidak dicerminkan oleh harga pasar tanah.

Uraian di atas memberikan pemahaman bahwa ketidaksempurnaan pasar tanah telah mendorong mekanisme pasar mengalokasikan tanah secara tidak merata. Golongan yang mempunyai-menguasai kekuatan cenderung untuk memanfaatkan kegagalan pasar tersebut. Inilah salah satu ciri dari *rent seeking society*. Indonesia yang menganut demokrasi ekonomi, di mana keputusan-keputusan ekonomi lebih banyak ditentukan oleh pendapat "mayoritas warga" yang terbentuk dalam permufakatan, peranan pemerintah di dalam mengalokasikan tanah dibenarkan. Peranan pemerintah tersebut seyogyanya tidak hanya terbatas pada upaya untuk "menyempurnakan" mekanisme pasar, tetapi juga mengembangkan suatu mekanisme di luar pasar yang dapat mengalokasikan tanah secara lebih adil.

Pentingnya peranan tanah dalam pembangunan, kenyataan bahwa pasar tanah tidak sempurna dan banyaknya kepentingan yang

menyangkut pemilikan-penguasaan tanah menyebabkan masalah tanah menjadi masalah pembangunan yang mendesak untuk dapat diatasi.

Secara umum masalah pertanahan nasional yang menonjol dapat digolongkan ke dalam berbagai kategori antara lain: (1) Masalah tanah yang berhubungan dengan keterbatasan luasan dan kualitas serta penyebarannya; (2) masalah tanah yang berhubungan dengan pemilikan-penguasaannya; (3) masalah tanah yang berhubungan dengan konversi penggunaannya, terutama konversi tanah pertanian ke penggunaan non-pertanian.

Ketiga pokok permasalahan yang diutarakan di atas akan menjadi fokus pembahasan tulisan ini.

Masalah Keterbatasan Ketersediaan Tanah

Pada Tabel 1 disajikan luas penggunaan tanah di Indonesia (1989) berdasarkan kategori Badan Pertanahan Nasional. Pada tabel tersebut dapat dilihat bahwa luas tanah usaha kira-kira hanyalah 17,6% yang terdiri dari perkampungan/perkotaan, sawah, tegalan/ladang, perkebunan dan kebun campuran. Areal yang terluas digunakan untuk hutan dan semak yaitu kira-kira 78,8%, sedangkan luas waduk, rawa, danau adalah sekitar 2,3%. Lebih lanjut pada tabel tersebut dapat dilihat bahwa areal hutan di Pulau Jawa dan Bali hanyalah kira-kira 23,4%. Hal ini menunjukkan bahwa perluasan tanah usaha pada kedua pulau tersebut pada hakekatnya tidak memungkinkan lagi, terutama bila ditinjau dari titik pandang keberlanjutan (*sustainability*) dari lingkungan hidup. Jika demikian halnya perluasan wilayah perkampungan/perkotaan di Pulau

Tabel 1

LUAS PENGGUNAAN TANAH DI INDONESIA TAHUN 1989
(dalam Ha)

No. Nama Pulau	1. TANAH USAHA							Jumlah SELURUHNYA		
	Perkampungan/ Perkotaan	Sawah	Tegalan/ Ladang	Perkebunan	Kebun Campuran	Jumlah				
						Ha	%			
I Sumatera	788.900	2.006.300	1.418.200	6.106.100	1.231.600	11.551.100	24,35	47.431.700 13.479.000 54.075.600 8.192.200 19.179.900 8.286.700 41.480.000	100,00 100,00 100,00 100,00 100,00 100,00 100,00	
II Jawa + Bali	1.672.600	3.620.100	2.597.500	683.500	1.074.700	9.648.400	71,58			
III Kalimantan	197.400	729.700	2.285.000	1.387.600	441.200	5.040.900	9,32			
IV NTT, NTB, Tim-tim	88.300	339.800	647.700	212.200	237.600	1.525.600	18,62			
V Sulawesi	415.300	789.500	958.900	911.100	670.400	3.745.200	19,53			
VI Maluku	39.400	3.700	182.200	596.900	326.700	1.148.900	13,86			
VII Irian Jaya	30.400	27.900	918.500	20.000	80.200	1.077.000	2,60			
Indonesia	3.232.300	7.517.000	9.008.000	9.917.400	4.062.400	33.737.100	17,56	47.431.700 13.479.000 54.075.600 8.192.200 19.179.900 8.286.700 41.480.000	100,00 100,00 100,00 100,00 100,00 100,00 100,00	
No. Nama Pulau	2. HUTAN DAN SEMAK			3. WADUK/RAWA/ DANAU		4. LAINNYA				
	Semak/ Alang-alang	Hutan	Jumlah		Ha	%	Ha			%
			Ha	%						
I Sumatera	2.451.300	32.088.300	34.539.600	72,82	910.000	1,92	431.000			0,91
II Jawa + Bali	169.200	2.984.900	3.154.100	23,40	248.900	1,85	427.600			3,17
III Kalimantan	5.886.700	41.595.300	47.482.000	87,81	1.343.400	2,48	209.300			0,39
IV NTT, NTB, Tim-tim	2.004.100	4.543.700	6.547.800	79,93	19.400	0,24	99.400	1,21		
V Sulawesi	1.365.300	13.695.600	15.060.900	78,52	244.700	1,28	129.100	0,67		
VI Maluku	54.400	6.846.000	6.900.400	83,27	108.200	1,31	129.200	1,56		
VII Irian Jaya	2.107.000	35.612.300	37.719.300	90,93	1.576.300	3,80	1.107.400	2,67		
Indonesia	14.038.000	137.366.100	151.404.100	78,80	4.450.900	2,32	2.533.000	1,32		

Sumber: Badan Pertahanan Nasional, 1991. (Informasi langsung)

Tabel 2

LUASAN DAN DISTRIBUSI TANAH-TANAH DI INDONESIA*

USDA	Klasifikasi										Total
	Soil Taxonomy (USDA, 1975)	Jawa Madura	Bali	Sumatera	Kali- mantan	Sula- wesi	Irian Jaya	Nusa Tenggara	Maluku	Luar Jawa/ Madura	
Organosol	Histosol	25	-	6.781	6.469	-	10.875	-	-	24.125	24.150
Alluvial	Entisol	2.550	31	6.238	5.644	1.363	2.575	281	488	16.620	19.170
Regosol	Entisol, Inceptisol	1.431	219	831	150	294	-	688	294	2.476	3.907
Rendzina	Mollisol	38	-	394	-	138	369	13	719	1.633	1.671
Grumusol	Vertisol	1.481	-	-	-	56	-	263	-	319	1.800
Andosol	Inceptisol	844	-	2.725	1.225	156	-	94	12	4.212	5.056
Mediteran	Alfisol	1.625	56	-	-	2.938	106	3.068	50	6.218	7.843
Latosol	Inceptisol, Oxisol	2.831	250	6.788	4.469	2.856	356	313	519	15.551	18.382
Podsolik Merah Kuning	Ultisol	325	-	15.950	14.525	1.494	12.001	-	3.231	47.201	47.526
Podsolik	Spodosol	-	-	931	4.081	-	-	-	-	5.012	5.012
Tanah Komplek	Sebagian Besar Podsolik	2.069	-	6.725	17.437	9.800	15.313	2.319	2.162	53.213	55.822
Lain-lain		-	-	-	-	-	605	-	-	605	605
Total		13.219	556	47.363	54.000	19.095	42.200	7.038	7.475	177.185	190.946

Catatan: *Tidak termasuk Propinsi Timor Timur

Jawa hanya dapat dilakukan dengan meniadakan areal pertanian.

Selanjutnya pada Tabel 2 disajikan luas-an jenis-jenis tanah di Indonesia. Tabel ini menunjukkan bahwa terdapat 11 jenis tanah yang ada di Indonesia. Tanah-tanah yang tergolong Alluvial, Regosol, Rendzina, Grumusol, Andosol dan Mediteran mempunyai potensi yang lebih tinggi dibandingkan dengan tanah-tanah yang tergolong Latosol, Podsolik Merah Kuning, Podsol dan tanah Kompleks. Kalau kita perhatikan secara seksama ternyata tanah-tanah yang berpotensi baik sebagian besar ditemukan di Pulau Jawa/Madura yang sudah dimanfaatkan secara intensif. Arah pembangunan pertanian pada masa-masa akan datang kiranya akan diarahkan pada wilayah-wilayah di luar Pulau Jawa/Madura yang mempunyai luasan lahan yang cukup besar tetapi dengan kualitas lahan yang lebih rendah dari Pulau Jawa/Madura.

Tanah-tanah utama yang akan menjadi tumpuan perluasan areal tersebut dapat dibedakan menjadi dua golongan, yaitu: (1) tanah-tanah lahan kering yang umumnya terdiri dari tanah-tanah Ultisol (Podsolik Merah Kuning) dan mungkin Oksisol, yang di luar Jawa meliputi luasan 115.965.000 ha; dan (2) tanah-tanah daerah rawa yang umumnya terdiri dari Histosol (tanah gambut, Organol) dan tanah Sulfat Masam (*Sulfaquent*, *Sulfaquept*), yang di luar Jawa mempunyai luasan potensial 24.125.000 ha.

Problema tanah Ultisol dan Oksisol (atau tanah-tanah Podsolik Merah Kuning) adalah reaksi tanah yang masam, kandungan aluminium yang tinggi dan unsur hara rendah, sehingga diperlukan pengapuran dan pemupukan serta pengelolaan yang baik agar tanah menjadi produktif dan tidak cepat rusak. Selanjutnya dapat pula dikemu-

kakan bahwa sebagian besar dari tanah Podsolik Merah Kuning terletak pada wilayah dengan fisiografi berlereng, sehingga tanpa penerapan tindakan konservasi tanah yang tepat erosi tanah akan menjadi masalah yang sukar diatasi.

Tanah gambut (Histosol) sifatnya bermacam-macam tergantung dari jenis vegetasi yang menjadi tanah gambut tersebut. Tanah-tanah gambut yang terlalu tebal (lebih dari 1,5-2 m) umumnya tidak subur karena vegetasi yang membusuk menjadi tanah gambut tersebut terdiri dari vegetasi yang miskin unsur hara. Tanah gambut yang subur umumnya yang tebalnya antara 30-100 cm. Tanah gambut mempunyai sifat dapat menyusut (*subsidence*) kalau perbaikan *drainase* dilakukan, sehingga permukaan tanah ini makin lama makin menu-run. Tanah gambut juga tidak boleh terlalu kering karena dapat menjadi sulit menyerap air dan mudah terbakar. Kekurangan unsur mikro banyak terjadi pada tanah gambut.

Tanah Sulfat Masam mengandung lapisan kaya sulfida, yang bila teroksidasi dapat menjadi sulfat yang sangat masam dan dapat mematikan tanaman (lapisan *cats clay*). Lapisan ini umumnya terdapat pada kedalaman antara 40-80 cm dari permukaan tanah. Untuk menjaga agar tidak membahayakan tanaman maka lapisan ini harus tetap terendam air sehingga tidak teroksidasi menjadi sulfat. Hal ini dapat dilakukan dengan pembuatan saluran air yang tidak terlalu dalam.

Selanjutnya pada Tabel 3 disajikan potensi tanah di Indonesia berdasarkan kelas kemampuannya. Bila kita perhatikan Tabel 3, akan diperoleh gambaran bahwa potensi kemampuan lahan di Indonesia yang diidentifikasi cocok untuk tanaman pangan (kelas I-IV), hanya seluas 22,4 juta hektar dari

191,9 juta hektar daratan Indonesia. Dari luasan 22,4 juta hektar tersebut sebagian besar yang sangat potensial berada di Pulau Jawa, dan telah dimanfaatkan secara intensif dalam bentuk budidaya sawah. Dari luasan sawah 7,52 juta hektar di Indonesia 3,62 juta hektar sawah terdapat di Pulau Jawa.

Data dan informasi yang telah dikemukakan mendorong kita untuk mengkaji ulang kebijaksanaan pertanahan dalam hubungannya dengan pengembangan pertanian di masa yang akan datang. Perbedaan kualitas tanah menyebabkan konversi tanah pertanian seluas satu hektar di Pulau Jawa secara rata-rata membutuhkan tanah pertanian pengganti seluas dua-tiga hektar di luar Pulau Jawa untuk mencapai tingkat produksi yang sama. Di samping itu, sebagian besar tanah yang potensial untuk pengem-

bangsan pertanian di luar Pulau Jawa terletak pada wilayah-wilayah dengan infrastruktur dan sosiostruktur yang kurang memadai. Ditinjau dari sudut ekosistem, adanya lahan pertanian di Pulau Jawa dan Bali memberikan sumbangan yang positif kepada stabilitas lingkungan.

Uraian di atas menunjukkan bahwa *opportunity cost* dari konversi lahan pertanian di Pulau Jawa relatif tinggi, dan bukti-bukti empirik menunjukkan *opportunity cost* tersebut melebihi harga pasar tanah pertanian di Pulau Jawa. Oleh sebab itu dapatlah dikatakan bahwa mekanisme pasar tanah di Pulau Jawa telah merugikan pengembangan pertanian dan kualitas lingkungan hidup melalui misalokasi tanah. Oleh sebab itu sangatlah bijaksana jika pemerintah menerapkan kebijaksanaan yang menghambat atau mengurangi kecepatan konversi tanah

Tabel 3

POTENSI TANAH PER PULAU DI INDONESIA ATAS DASAR KELAS KEMAMPUANNYA

Kelas Kemampuan	Jawa dan Madura	Bali	Sumatera	Kalimantan	Sulawesi	Irian Jaya	Nusa Tenggara	Maluku	Total
I	275	19	-	-	-	-	-	-	275
II	344	19	-	-	275	-	94	-	732
III	969	-	631	-	-806	-	134	25	2.569
IV	3.369	144	7.781	1.319	1.869	1.144	2.069	1.113	18.808
V	2.344	125	26.306	23.281	2.106	17.756	2.200	3.425	77.543
VI	3.312	206	5.206	13.263	3.425	6.688	481	1.206	30.475
VII-VIII	2.606	62	7.439	37.863	10.614	16.612	2.056	1.706	57.232
I s/d VI	10.613	494	39.924	37.863	8.481	25.588	4.982	5.769	130.402

Sumber: Departemen Pertanian Republik Indonesia

Keterangan: Uraian mengenai pengertian kelas kemampuan lahan disajikan pada Gambar 1

pertanian ke penggunaan nonpertanian di Pulau Jawa dan Bali.

Selanjutnya marilah kita tinjau prospek pengembangan pertanian di masa mendatang dan implikasinya terhadap kebutuhan tanah. Menurut *RePPP*rot (1989), hutan produksi yang dapat dikonversikan adalah seluas 63,7 juta hektar. Dari luasan hutan yang dapat dikonversikan tersebut,

areal seluas 28,4 juta hektar sesuai untuk usaha pertanian. Persebaran lahan yang sesuai untuk kegiatan pertanian disajikan pada Tabel 4. Berdasarkan data yang disajikan pada Tabel 4 dapat dilihat bahwa propinsi-propinsi utama yang potensial bagi pengembangan pertanian berturut-turut adalah Propinsi Kalimantan Tengah, Sumatera Selatan, Riau, Kalimantan Barat, Irian Jaya, Jambi dan Kalimantan Selatan.

Gambar 1

SKEMA HUBUNGAN ANTARA KELAS KEMAMPUAN LAHAN DENGAN INTENSITAS DAN MACAM PENGGUNAAN LAHAN

KELAS KEMAMPUAN LAHAN		INTENSITAS DAN MACAM PENGGUNAAN MENINGKAT							
		CAGAR ALAM	HUTAN	PENGEMBALAAAN TERBATAS	PENGEMBALAAAN SEDANG	PENGEMBALAAAN INTENSIF	GARAPAN TERBATAS	GARAPAN SEDANG	GARAPAN INTENSIF
HAMBATAN/ANCAMAN MENINGKAT. KESESUAIAN DAN PILIHAN PENGGUNAAN BERKURANG	I								
	II								
	III								
	IV								
	V								
	VI								
	VII								
	VIII								

Masing-masing propinsi tersebut mempunyai potensi tanah pertanian lebih dari satu juta hektar.

Dengan menerapkan kriteria *land suitability* dan ketersediaannya bagi pe-

ngembangan pertanian, dapat diidentifikasi Kawasan Pengembangan Terekomendasi (KPT) kira-kira seluas 6,73 juta hektar yang dapat segera dikembangkan. Luasan tersebut terdiri dari: (1) 0,69 juta ha lahan basah yang dapat dikembangkan menjadi

Tabel 4

POTENSI LAHAN SESUAI YANG BERADA DI HUTAN KONVERSI
TERSEDIA UNTUK PENGEMBANGAN KOMODITAS PERTANIAN
(dalam Ribu Ha)

No. Propinsi	Lahan Sesuai
1. D.I. Aceh	523,18
2. Sumatera Utara	469,68
3. Sumatera Barat	395,93
4. Riau	4.382,83
5. Jambi	1.264,48
6. Sumatera Selatan	4.425,40
7. Bengkulu	120,60
8. Lampung	916,50
9. DKI Jakarta	0,00
10. Jawa Barat	0,00
11. Jawa Tengah	0,00
12. D.I. Yogyakarta	0,00
13. Jawa Timur	0,00
14. Bali	0,00
15. Nusa Tenggara Barat	183,00
16. Nusa Tenggara Timur	141,65
17. Kalimantan Barat	3.560,47
18. Kalimantan Tengah	7.077,48
19. Kalimantan Selatan	1.015,24
20. Kalimantan Timur	757,37
21. Sulawesi Utara	20,40
22. Sulawesi Tengah	211,90
23. Sulawesi Selatan	172,30
24. Sulawesi Tenggara	300,20
25. Maluku	875,08
26. Irian Jaya	1.507,60
27. Timor Timur	101,33
Nasional	28.422,60

Sumber: RePPProt (1989)

Tabel 5

PERKIRAAN LUAS KAWASAN TEREKOMENDASI UNTUK
PENGEMBANGAN SAWAH, TEGALAN, PERKEBUNAN DAN KEBUN CAMPURAN
(dalam Ribu Ha)

No. Propinsi	Tanah Tersedia untuk Perluasan			
	Sawah	Tegalan	Perkebunan	Kebun Campuran
1. DI Aceh	-	-	33,02	6,70
2. Sumatera Utara	8,18	8,18	115,85	18,87
3. Sumatera Barat	-	-	22,37	-
4. Riau	42,59	42,59	73,75	179,28
5. Jambi	6,32	6,32	184,1	-
6. Sumatera Selatan	167,53	167,53	88,23	-
7. Bengkulu	-	-	-	-
8. Lampung	-	-	-	-
SUMATERA	224,61	224,61	517,32	204,85
9. DKI Jakarta	-	-	-	-
10. Jawa Barat	-	-	-	-
11. Jawa Tengah	-	-	-	-
12. DI Yogyakarta	-	-	-	-
13. Jawa Timur	-	-	-	-
JAWA	-	-	-	-
14. Bali	-	-	-	-
15. Nusa Tenggara Barat	-	-	-	-
16. Nusa Tenggara Timur	-	31,69	8,96	-
BALI-NUSA TENGGARA	-	31,69	8,96	-
17. Kalimantan Barat	7,47	101,38	717,58	-
18. Kalimantan Tengah	26,13	109,27	491,73	-
19. Kalimantan Selatan	18,02	72,61	22,13	25,21
20. Kalimantan Timur	10,68	117,21	1.662,94	133,77
KALIMANTAN	62,30	400,47	2.894,39	158,98
21. Sulawesi Utara	-	3,50	18	-
22. Sulawesi Tengah	-	3,70	-	-
23. Sulawesi Selatan	-	-	43,9	-
24. Sulawesi Tenggara	-	-	10,4	-
SULAWESI	-	7,20	72,20	-
25. Maluku	34,07	39,86	-	11,12
26. Irian Jaya	368,90	363,30	908,1	167,40
27. Timor Timur	3,80	15,37	-	-
MALUKU-IRIAN-TIMTIM	406,77	418,53	908,1	178,52
NASIONAL	693,67	1.082,50	4.401,0	542,34

lahan sawah (Tabel 5). Berdasarkan data yang disajikan pada Tabel 5, propinsi-propinsi utama yang potensial untuk pengembangan persawahan adalah Propinsi Irian Jaya, Sumatera Selatan, Riau dan Maluku; (2) 1,08 juta ha lahan yang sesuai untuk tanaman semusim (Tabel 5) yang sebagian besar tersebar di Pulau Kalimantan, Irian Jaya dan Sumatera; (3) 4,40 juta ha lahan kering yang sesuai untuk tanaman pohon (Tabel 5) yang sebagian besar terdapat di Irian Jaya dan Sumatera; (4) 0,54 juta ha lahan yang sesuai bagi penggunaan tanaman campuran (Tabel 5) yang terutama tersebar di Propinsi Riau, Irian Jaya dan Kalimantan Timur.

Dari data yang tercantum pada Tabel 5, dapatlah disimpulkan bahwa kemampuan Indonesia untuk mengembangkan areal pertanian (sekurang-kurangnya) untuk jangka menengah, relatif sangat terbatas. Potensi pengembangan sawah adalah 693.000 hektar atau kira-kira 9,2% dari areal sawah yang ada; potensi pengembangan tegalan/lahan kering adalah 1,08 juta hektar atau kira-kira 12% dari areal tegalan/lahan kering; potensi perkebunan 4,40 juta hektar atau kira-kira 44% dari areal yang ada dan potensi kebun campuran seluas 540.000 hektar atau kira-kira 13,3% dari areal yang ada.

Hal ini memperkuat keyakinan, perlunya suatu kebijaksanaan untuk menghambat laju konversi sawah, tegalan dan kebun campuran ke penggunaan non-pertanian di Pulau Jawa dan Bali.

Masalah Pemilikan-Penguasaan Tanah

Pemilikan-penguasaan tanah mempunyai implikasi ekonomi, sosial dan politik

yang luas. Ditinjau dari titik pandang ekonomi, pemilikan tanah yang sempit (misalnya kurang dari 0,25 ha) menyebabkan petani tidak dapat menyadap manfaat ekonomi dari perluasan skala ekonomi. Akibatnya biaya produksi rata-rata untuk suatu komoditas pada usaha tani bertanah sempit pada umumnya lebih besar dari biaya produksi usaha tani bertanah lebih luas. Di samping itu produksi yang kecil menyebabkan *procurement cost* dari *output* relatif tinggi yang pada gilirannya menyebabkan biaya pemasaran yang tinggi pula. Keseluruhan sifat-sifat negatif dari usaha tani bertanah sempit tersebut mengurangi potensi petani untuk menangkap keuntungan murni dari usaha taninya. Lebih dari itu, usaha tani yang sempit menyebabkan pendapatan usaha relatif menjadi rendah. Untuk mengkompensasikan pendapatan usaha tani yang rendah tersebut, petani berupaya untuk meningkatkan pendapatan *off farm* dan *non-farm* yang pada gilirannya meningkatkan ketergantungan petani kepada pelaku ekonomi lainnya. Pada sistem pertanian yang mempunyai sifat-sifat yang dualistik seringkali hal tersebut menyebabkan terjadinya ketergantungan sosial-politik yang merugikan usaha tani bertanah sempit. Bukti-bukti empirik memberikan indikasi bahwa adopsi dan inovasi teknologi pada usaha tani bertanah sempit juga sangat terbatas. Hal ini diduga antara lain disebabkan oleh: (1) terbatasnya modal usaha tani; (2) terbatasnya akses petani dengan kelembagaan yang menyalurkan teknologi; dan (3) kurang beraninya petani bertanah sempit untuk mengambil resiko dalam keadaan yang tidak menentu.

Masalah petani bertanah sempit ini merupakan salah satu masalah yang dihadapi dalam pembangunan di Indonesia. Pada Tabel 6 disajikan data persebaran penguasaan

tanah petani pangan di Indonesia untuk tahun 1983.

Seperti dapat dilihat pada Tabel 6, pola penguasaan tanah di Pulau Jawa berbeda dari di luar Pulau Jawa. Di Pulau Jawa persentase petani yang menguasai tanah kurang dari 0,50 ha adalah 64,6% dan petani yang menguasai tanah lebih dari 0,50 ha adalah 35,4%. Sebaliknya di luar Pulau Jawa petani yang menguasai tanah kurang dari 0,50 ha adalah 31,8%, sedangkan petani yang menguasai tanah lebih dari 0,50 ha adalah 68,2%. Pengolahan lebih lanjut data yang disajikan pada Tabel 6 menghasilkan hubungan antara persentase Rumah Tangga petani dan persentase luas tanah yang dikuasai (Tabel 7).

Data yang disajikan pada Tabel 7 menunjukkan bahwa 51,5% petani pangan menguasai 14,7% tanah dan 48,5% petani pangan menguasai 85,3% tanah. Data tersebut menunjukkan pola penguasaan tanah pada usaha tani pangan yang bersifat dualistik.

Besarnya (*magnitude*) masalah petani tanpa tanah dan petani bertanah sempit di Indonesia kiranya tahun demi tahun semakin membesar. Pada Tabel 8 disajikan data jumlah dan persentase rumah tangga "petani pangan" Indonesia menurut luas tanah yang dikuasai berdasarkan Sensus Pertanian 1973 dan 1983. Tabel tersebut menunjukkan bahwa pada kurun satu dasawarsa (1973-1983) telah terjadi polarisasi penguasaan tanah pada usaha tani pangan. Hal ini dicirikan oleh meningkatnya jumlah dan persentase petani yang menguasai tanah kurang dari 0,10 ha dan meningkatnya jumlah dan persentase petani yang menguasai tanah lebih dari dua hektar.

Masalah petani tanpa tanah dan petani bertanah sempit ini diduga disebabkan oleh terjadinya pertambahan penduduk dan ang-

katan kerja yang lebih cepat dari pertambahan kesempatan kerja. Tenaga kerja "berlebih" dari Sektor Pertanian terutama di Pulau Jawa pada dasarnya mempunyai lima alternatif yaitu: (1) menganggur; (2) tetap di Sektor Pertanian; (3) ditransmigrasikan ke luar Pulau Jawa; (4) memasuki Sektor Industri; dan (5) memasuki Sub Sektor Jasa Informal. Pada dasarnya peluang petani untuk ditransmigrasikan dan memasuki Sektor Industri relatif kecil. Hal ini disebabkan oleh relatif kecilnya jumlah petani yang ditransmigrasikan terhadap pertambahan jumlah angkatan kerja di Pulau Jawa dan kecilnya jumlah absolut kesempatan kerja di Sektor Industri. Di samping itu alternatif menganggur selalu dihindarkan oleh petani karena secara sosial tidak menguntungkan. Oleh sebab itu peluang yang terbesar yang dimiliki oleh petani adalah tetap di Sektor Pertanian atau memasuki Sub Sektor Jasa Informal. Petani yang tetap di Sektor Pertanian mendorong terjadinya fragmentasi tanah terutama melalui pewarisan. Fragmentasi tanah tersebut menyebabkan produktivitas marginal tenaga kerja menjadi relatif sangat kecil (telah mengalami *deminishing return* untuk faktor produksi tenaga kerja). Adanya inovasi teknologi antara lain melalui BIMAS yang lebih banyak dimanfaatkan oleh usaha tani besar, menyebabkan produktivitas marginal tenaga kerja pada usaha tani kecil semakin kecil dibandingkan dengan produktivitas marginal tenaga kerja pada usaha tani besar. Akibatnya adalah lebih menguntungkan bagi petani untuk menjadi buruh tani dibandingkan mengusahakan usaha tani bertanah sempit.

Pertambahan jumlah petani tanpa tanah dan petani bertanah sempit menjadi masalah yang mendesak bukanlah semata-mata karena alasan efisiensi dan produktivitas yang rendah, lebih daripada itu golongan ini

secara politik bersifat rawan dan keadaan tersebut menghambat upaya untuk menjamin keadilan sosial bagi setiap warga negara.

Dengan mengesampingkan kemungkinan dilaksanakannya *land reform* sebagai upaya untuk mengatasi masalah petani tanpa tanah dan petani bertanah sempit maka

upaya terpadu yang mungkin dapat dilaksanakan untuk mengatasi masalah tersebut adalah: (1) upaya rekonsolidasi tanah hingga dapat dibentuk usaha tani dengan skala yang lebih rasional; (2) lebih mempercepat pertumbuhan Sektor Industri (terutama industri pedesaan yang padat karya); (3) mendorong transmigrasi swakarsa; dan (4) meningkatkan produktivitas Sub Sektor Jasa Informal.

Tabel 6

PERSEBARAN PENGUASAAN TANAH DI INDONESIA PADA TAHUN 1983
(dalam Persen)

Golongan Petani	Prosentase Rumah Tangga		
	P. Jawa	Luar P. Jawa	Indonesia
1. Tanpa Tanah	4,7	6,5	5,4
2. < 0,25 ha	37,9	13,7	28,2
3. 0,25 - 0,49 ha	22,0	11,7	17,9
4. 0,50 - 0,99 ha	19,9	18,8	19,4
5. 1,00 - 1,99 ha	11,1	24,0	16,2
6. > 2,00	4,4	25,4	12,8

Sumber: BPS, 1983. Sensus Pertanian

Tabel 7

HUBUNGAN PERSENTASE RUMAH TANGGA PETANI PANGAN DENGAN
PERSENTASE TANAH YANG DIKUASAINYA

Golongan Petani	Persentase Rumah Tangga (%)	Total	Persentase Penguasaan Tanah (%)	Total
1. Tanpa Tanah	5,3	51,5	0	14,7
2. < 0,24 ha	28,2		7,1	
3. 0,25 - 0,49 ha	17,9		7,6	
4. 0,50 - 0,99 ha	19,5	48,5	14,2	85,3
5. 1,00 - 1,99 ha	16,2		21,5	
6. > 2,00 ha	12,8		46,6	

Tabel 8

BANYAKNYA DAN PERSENTASE RUMAHTANGGA "PETANI PANGAN" INDONESIA
MENURUT LUAS TANAH YANG DIKUASAI BERDASARKAN SENSUS PERTANIAN 1973 DAN 1983

Golongan Luas Tanah yang Dikuasai	Sensus Pertanian			
	1973		1983	
	Jumlah	Persen	Jumlah	Persen
1. <0,10 Ha	489.772	3,41	1.245.960	7,30
2. 0,10-0,49 Ha	6.060.986	42,24	6.355.004	37,22
<0,50 Ha	6.560.758	45,64	7.600.964	44,51
3. 0,50-1,99 Ha	6.151.933	42,80	7.179.534	42,04
4. >2,00 Ha	1.660.851	11,55	2.295.518	13,44
>0,50 Ha	7.812.784	54,36	9.475.052	55,49
Jumlah	14.373.542	100,00	17.076.016	100,00

Keterangan: Kategori "Petani Pangan" dalam Sensus Pertanian 1973 dibedakan dua (Petani Pertanian Pangan dan Pertanian Pangan/Ternak), sedangkan Sensus Pertanian 1983 dibedakan tiga (Petani Tanaman Pangan, dan 3 Kombinasi dari dua unsur peternakan, perikanan darat).

Penggolongan luas tanah dibuat 4 kategori. Data Sensus Pertanian 1973 yang tersedia penggolongan luas tanah yang dikuasai *tidak sama* dengan Sensus Pertanian 1983, sehingga agar dapat dibandingkan dibuat kategori tersebut.

Sumber : - Tabel 2, Sensus Pertanian 1973. Laporan Sensus Pertanian 1973 Jilid II 1976

- Tabel 2, Sensus Pertanian 1983 (*Print-out*)

Masalah Konversi Penggunaan Tanah

Bab ini, pada bagian awal akan membahas masalah konversi tanah sawah ke penggunaan nonsawah sedangkan pada bagian akhir akan dibahas konversi tanah pertanian ke penggunaan nonpertanian.

Sawah merupakan tipologi penggunaan tanah yang sangat strategis dalam pembangunan di Indonesia. Kestrategisan tanah sawah tersebut antara lain disebabkan oleh:

- 1. Tanah sawah merupakan media utama produksi padi. Permintaan pasar akan beras masih terus meningkat, diperkirakan dengan rata-rata 2,2-2,4% per tahun selama lima tahun mendatang. Tingkat pertumbuhan permintaan terhadap beras tersebut disebabkan oleh pertumbuhan penduduk yang diperkirakan sebesar 1,6-1,8% per tahun dan *income elasticity of demand* terhadap beras yang diperkirakan berkisar antara 0,1-0,2% tergantung pada tingkat pendapatan dan kelompok etnik.

2. Tanah yang sesuai untuk pembuatan sawah ditinjau dari sudut fisik, kimia dan biologis terutama di luar Pulau Jawa sangat terbatas. Hal ini meningkatkan *opportunity cost* penggunaan lahan sawah di Pulau Jawa untuk penggunaan nonpadi.
3. Ditinjau dari sudut lingkungan dan pelestarian sumber daya alam, ekosistem sawah relatif stabil. Tingkat erosi dan pencucian hara tanaman pada lahan sawah sangat kecil. Demikian pula tingkat efisiensi penggunaan air pada tanah sawah relatif tinggi karena berkembangnya lapisan liat kedap air di bawah lapisan olah.
4. Biaya investasi fisik untuk pencetakan dan pengembangan sistem sawah sangat besar, terutama dalam pembangunan waduk dan sistem irigasi.
5. Biaya investasi pengembangan sosio-struktur terutama dalam bentuk pengembangan kelembagaan kelompok tani yang menjadi sokoguru sistem produksi beras di Indonesia, sangat besar.
6. Pemilikan/penguasaan tanah mempunyai implikasi kultur politik yang luas. Tidak jarang struktur pemilikan/penguasaan tanah sawah (terutama di Pulau Jawa) menjadi pilar dari struktur distribusi kekuasaan masyarakat desa.

Pada beberapa dekade terakhir ini, konversi tanah sawah ke penggunaan lain di Pulau Jawa dihipotesiskan berlangsung cepat dan dalam luasan yang besar. Hal ini diperkirakan disebabkan antara lain oleh:

1. Besarnya tingkat urbanisasi akibat lambannya proses pembangunan di wilayah pedesaan.
2. Meningkatnya jumlah anggota kelompok golongan pendapatan menengah dan atas di wilayah perkotaan. Peningkatan terse-

but mengakibatkan bertambah besarnya permintaan terhadap sarana permukiman.

3. Terjadinya transformasi di dalam struktur perekonomian Indonesia yang terutama dicirikan oleh cepatnya pertumbuhan sektor industri pada gilirannya akan "mendepak" kegiatan pertanian dari lahan sawah.
4. Terjadinya fragmentasi pemilikan tanah sawah menjadi satuan-satuan usaha tani dengan ukuran yang secara ekonomi tidak efisien.

Konversi tanah sawah ke penggunaan nonsawah merupakan hal yang tidak dapat dihindarkan, walaupun demikian, proses konversi tersebut seyogyanya dapat dilaksanakan secara terencana dan terkendali dengan memperhatikan: (1) tanah sawah andalan seyogyanya dihindarkan dari proses konversi; dan (2) kecepatan dan luasan tanah sawah yang dikonversikan dapat diselaraskan dengan kecepatan luasan pencetakan sawah. Jika hal tersebut kurang diperhatikan, diperkirakan konversi lahan sawah yang semula memberikan manfaat ekonomi yang besar dalam jangka pendek dapat menimbulkan kerugian yang lebih besar dalam jangka panjang.

Kecenderungan Konversi Tanah Sawah ke Nonsawah

Pada Tabel 9 dapat dilihat perkembangan luas areal penggunaan sawah untuk produksi padi, luas panen padi yang dipilah menurut luas panen padi sawah dan padi gogo kurun 1981-1987. Dengan mempelajari data pada tabel tersebut beberapa indikasi dapat diungkapkan:

1. Pada kurun 1981-1987 perluasan areal sa-

- wah pada dasarnya sangat tidak berarti, malahan pada tahun-tahun terakhir cenderung menurun.
2. Lahan sawah relatif mempunyai peranan penting dalam produksi padi jika dibandingkan dengan lahan kering (padi gogo). Pada kurun 1981-1987 rata-rata pangsa relatif luas panen padi gogo terhadap luas panen padi total adalah sebesar 12,1% dan relatif tidak banyak berubah antar tahun.
 3. Walaupun areal baku sawah tidak banyak berubah, akan tetapi terlihat adanya kecenderungan peningkatan luas panen padi sawah pada kurun tersebut. Hal ini berarti potensi lahan sawah di Indonesia telah mampu meningkatkan *Cropping intensity* yang merupakan cermin dari peningkatan efisiensi pemanfaatan tanah sawah.

Selanjutnya, pada Tabel 10 disajikan perkiraan pangsa relatif areal panen sawah yang berlokasi di Pulau Jawa terhadap luas

panen padi sawah Indonesia secara keseluruhan.

Pemahaman terhadap Tabel 10 memberikan petunjuk bahwa:

1. Pulau Jawa masih memegang peranan yang penting di dalam produksi padi. Dalam kurun 1986-1989 diperkirakan areal panen padi Pulau Jawa, rata-rata 56,2% dari areal panen Indonesia.
2. Areal panen padi di Indonesia pada kurun 1986-1989 akan berkurang sebesar 1,65%. Seandainya permintaan terhadap beras meningkat rata-rata sebesar 2,40% per tahun, maka produktivitas rata-rata padi per hektar harus meningkat kira-kira sebesar 4,00% per tahun (dengan asumsi faktor-faktor lain yang mempengaruhi produksi padi tidak banyak berubah) untuk tetap mempertahankan "swasembada" yang telah dicapai.
3. Penyusutan areal panen padi sawah di Pulau Jawa (1986-1989) rata-rata adalah sebesar 2,32% per tahun. Nilai ini lebih

Tabel 9

LUAS PENGGUNAAN LAHAN SAWAH DAN LAHAN KERING
UNTUK PRODUKSI PADI DI INDONESIA 1981-1987
(dalam Ribu Ha)

Tahun	Luas Tanah Sawah untuk Padi	Luas Panen Padi	Luas Panen Padi Sawah	Luas Panen Padi Gogo
1981	8.916	9.382	8.191	1.191
1982	-	8.989	7.873	1.116
1983	9.074	9.163	7.987	1.176
1984	9.155	9.764	8.547	1.217
1985	9.147	9.903	8.756	1.147
1986	9.384	9.895	8.813	1.082
1987	9.092	9.803	8.666	1.137

Sumber: Biro Pusat Statistik dan Badan Pengendali BIMAS, 1989.

besar dari rata-rata nasional. Wilayah luar Pulau Jawa yang semula diperkirakan dapat mengkompensasikan penyusutan areal panen sawah di Pulau Jawa ternyata tidak dapat berfungsi seperti yang diharapkan, malahan luas areal panen di luar Pulau Jawa diperkirakan menurun

rata-rata sebesar 0,82% per tahun.

Selanjutnya tulisan ini akan memfokuskan pembahasan terhadap konversi lahan sawah di Pulau Jawa dan Bali. Pada Tabel 11 disajikan perkembangan luas tanah sawah di Pulau Jawa dan Bali (1981-1986)

Tabel 10

PERKIRAAN DISTRIBUSI LUAS PANEN PADI SAWAH
DI PULAU JAWA DAN LUAR PULAU JAWA
(dalam Ribu Ha)

Tahun	Luas Panen Padi Sawah		
	Pulau Jawa	Luar Pulau Jawa	Indonesia
1986	4.996	3.817	8.813
1987	4.880	3.786	8.666
1988	4.768	3.754	8.522
1989	4.657	3.724	8.381
Rata-rata Pertumbuhan (%)	-2,32	-0,82	-1,65

Tabel 11

PERTUMBUHAN DAN KONVERSI LAHAN SAWAH
DI JAWA-BALI PADA TAHUN 1981-1988
(dalam Ribu Ha)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	Rata-rata Pertumbuhan Per Tahun (%)
A. Luas Tanah Tanaman Sawah	3.321,8	3.303,5	3.309,9	3.304,9	3.310,2	3.300,9	-0,13
1. Sawah Irigasi Teknis/ Setengah Teknis	1.604,8	1.604,7	1.606,8	1.614,1	1.624,6	1.626,3	0,27
2. Sawah Irigasi Sederhana	787,1	780,3	780,5	773,2	768,5	764,3	-0,58
3. Sawah Tadah Hujan	929,9	918,5	922,6	917,7	917,0	910,4	-2,11
B. Luas Tanah Terkonversi	29,5	45,1	49,0	37,4	33,5	37,8	8,01
1. Sawah Irigasi Teknis	8,5	19,7	23,0	18,7	18,3	21,5	22,53
2. Sawah Irigasi Sederhana	10,4	10,2	12,5	9,1	7,6	6,4	-7,73
3. Sawah Tadah Hujan	10,7	15,2	13,5	9,7	7,6	9,8	2,12

Sumber: Direktorat Perluasan Areal Pertanian, Ditjen Tanaman Pangan Departemen Pertanian, Informasi Langsung.

Tabel 12

KECENDERUNGAN KONVERSI PENGUNAAN TANAH SAWAH
KE NONSAWAH DI JAWA-BALI 1981-1986

Konversi Penggunaan ke	1981	1982	1983	1984	1985	1986	Total	Rata-rata Per Tahun	Persentase (%)	Rata-rata Kenaikan Per Tahun (%)
A. PERTANIAN	17.803	25.574	17.062	21.915	19.180	23.489	125.023	20.837,1	55,77	9,76
1. Tanah Kering Tanaman Pangan	7.373	16.159	11.350	8.673	6.021	6.845	56.421	9.403,5	25,17	9,79
2. Perkebunan	6.229	6.750	4.846	11.900	11.916	15.551	57.191	9.531,8	25,51	31,28
3. Tambak	4.202	2.665	866	1.342	1.243	1.094	11.411	1.901,8	5,09	-13,71
B. NON-PERTANIAN	11.667	15.442	25.945	15.521	16.318	14.269	99.162	16.527,0	44,23	10,55
1. Perumahan/Bangunan	8.075	7.021	8.701	8.026	8.440	7.960	48.222	8.037,1	21,51	0,52
2. Industri	824	780	872	722	1.232	521	4.950	825,0	2,21	0,47
2. Sarana/Prasarana	2.338	3.663	4.533	3.236	4.947	2.410	21.127	3.521,2	9,42	10,68
4. Lain-lain	430	3.979	11.839	3.538	1.698	3.378	24.862	4.143,7	11,09	199,79
Total	29.470	41.016	43.007	37.436	35.498	37.758	224.184	37.364,1	100,00	6,45

Sumber: Direktorat Perluasan Areal Pertanian, Ditjen Tanaman Pangan, Departemen Pertanian (Informasi Langsung).

dirinci menurut jenis irigasi, dan konversi tanah sawah (1981-1986) dirinci menurut jenis irigasinya.

Beberapa informasi yang dapat ditafsirkan dari Tabel 11 adalah:

1. Luas areal sawah di Pulau Jawa pada kurun tersebut telah menyusut rata-rata sebesar 0,13% per tahun. Luasan sawah beririgasi teknis meningkat sebesar 0,27% sedangkan luas areal sawah irigasi sederhana dan sawah tadah hujan menyusut dengan rata-rata per tahun berturut-turut sebesar 0,58% dan 2,11%.
2. Pada kurun 1981-1986 luas tanah yang dikonversikan meningkat dengan rata-rata sebesar 8,01% per tahun. Luas tanah beririgasi teknis yang dikonversikan rata-rata meningkat 22,53% per tahun, sedangkan luas tanah beririgasi sederhana yang dikonversikan menurun rata-rata sebesar 7,73% per tahun. Selanjutnya areal sawah tadah hujan yang dikonversikan meningkat rata-rata sebesar 2,12% per tahun.
3. Ternyata walaupun luas tanah beririgasi teknis yang dikonversikan meningkat rata-rata sebesar 22,53% per tahun akan tetapi luas baku sawah irigasi teknis di Pulau Jawa masih meningkat rata-rata sebesar 0,27% per tahun. Informasi ini mempunyai implikasi kebijaksanaan yang penting yaitu: di satu pihak kita "membiarkan" lahan sawah teknis dikonversikan ke penggunaan nonsawah, di lain pihak kita membangun irigasi teknis ataupun melakukan rehabilitasi irigasi dengan biaya yang relatif besar.

Setelah membahas luasan areal sawah yang dikonversikan ke penggunaan lain, pada Tabel 12 disajikan data mengenai penggunaan tanah sawah setelah dikonversikan.

Beberapa indikasi yang dapat ditafsirkan dari Tabel 12 adalah:

1. Luas tanah sawah yang telah dikonversikan pada kurun 1981-1986 adalah 224.184 ha dengan rata-rata 37.364 ha per tahun.
2. Dari luasan yang dikonversikan tersebut 125.023 ha (55,77%) masih dipergunakan sebagai tanah pertanian dan 99.162 ha (44,23%) dialihkan penggunaannya ke nonpertanian.
3. Berubahnya tanah sawah ke tanah kering tanaman pangan kemungkinan besar disebabkan oleh kurang/tidak berfungsinya sistem irigasi yang ada.
4. Dari luasan tanah sawah yang dikonversikan ke penggunaan nonpertanian, konversi menjadi tanah permukiman mencakup luasan yang terbesar yaitu 21,5% dari keseluruhan tanah yang dikonversikan.
5. Luas tanah sawah yang dikonversikan ke penggunaan industri ternyata masih relatif kecil yaitu hanya sebesar 2,2% dari total tanah sawah yang dikonversikan.

Untuk mendapatkan gambaran yang lebih lengkap dan spesifik mengenai pola konversi penggunaan tanah maka pada Tabel 13 disajikan Pola Penggunaan Tanah Kabupaten Bekasi Tahun 1974 dan 1989. Perubahan pola penggunaan tanah Kabupaten Bekasi tersebut pada kurun 15 tahun.

Bila kita bandingkan antara pola tata guna lahan pada tahun 1989 dengan pola tata guna lahan pada tahun 1974, maka dapat dilihat bahwa telah terjadi pergeseran penggunaan lahan sebagai berikut:

1. *Persawahan*, dari semula 64,3% dari luas keseluruhan menjadi 51,8%. Sebagian besar tanah-tanah ini semula dialokasikan untuk irigasi teknis dan berdasarkan rencana umum tata ruang Jabotabek dikategorikan sebagai zone pengembang-

an kedua yang diperuntukkan bagi pertanian intensif. Hasil studi kesesuaian lahan yang dilaksanakan oleh Direktorat Tata Kota, Departemen Pekerjaan Umum (1987) terhadap tanah-tanah yang berada di beberapa kecamatan yang pada saat ini ditempati real estate mempunyai sifat: tanah umumnya datar, dalam, berdrainase baik, mudah diolah dan responsif terhadap pemupukan. Tanah-tanah seperti ini dapat dikelompokkan sebagai kelas I dalam klasifikasi FAO.

2. *Perumahan* yang semula hanya mencakup 7,9% telah berubah menjadi lebih kurang 17,3%. Perumahan ini dikembangkan terutama oleh *developer* pihak swasta, dan sebagian lagi dibangun KPR/ BTN dan Perumnas. Kawasan ini diklasifikasikan sebagai kawasan dengan potensi tanah yang rendah sampai sedang.
3. *Tanah darat/tegalan*, dari semula 23,1% menjadi 10,9%, tanah sawah yang beru-

bah menjadi tegalan dikemudian hari biasanya dirubah menjadi tanah untuk pembangunan industri dan perumahan.

4. *Kawasan industri*, yang semula sangat terbatas jumlahnya menjadi tercatat seluas 856 ha. Laju pertumbuhan industri yang terjadi sepanjang tahun 1980-1987 adalah rata-rata 47 unit per tahun. Bila angka laju pertumbuhan per unit usaha dikaitkan dengan kebutuhan tanah industri sebesar 1,34 ha/unit usaha (standar Departemen Perindustrian), maka besarnya permintaan tanah industri di Kabupaten Bekasi adalah kurang lebih 63 ha per tahun, atau 310 ha selama lima tahun. Untuk mempercepat pertumbuhan industri dan menyediakan fasilitas lokasi industri yang berwawasan lingkungan, maka dikeluarkan Keppres No. 53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri. Berdasarkan peraturan tersebut pemerintah Kabupaten Bekasi telah mengalokasikan

Tabel 13

PERUBAHAN POLA PENGGUNAAN TANAH
DI KABUPATEN BEKASI, DARI TAHUN 1974 KE 1989
(dalam Ha)

Jenis Penggunaan	1974		1989	
	Luas	%	Luas	%
Persawahan	87.901	64,3	76.919	51,8
Perumahan	11.734	7,9	25.683	17,3
Industri	*	*	856	0,5
Kehutanan	4.943	3,3	4.355	2,9
Ladang/Tegalan	34.293	23,1	16.264	10,9
Rawa	6.700	4,5	7.227	4,8
Perkebunan	987	0,7	1.057	0,7
Lain-lain	1.879	1,2	16.076	10,8

Sumber: Pola Dasar Pembangunan Kabupaten Bekasi 1974 dan 1989.

Catatan: *Luas Industri pada 1974 tidak tercatat, dimasukkan dalam lain-lain

tanah untuk keperluan *industrial estate* seluas 2.100 ha. Pemda Kabupaten Bekasi juga tengah mencadangkan lagi tanah untuk *industrial estate* yang baru seluas 3.000 ha (di luar yang telah dialokasikan sebanyak 700 ha). Dengan demikian akan terjadi lagi perubahan penggunaan tanah yang ada saat ini sebanyak 5.500 ha.

Pada tahun 2005 Pemda kota Bekasi (dalam kaitan ini tidak hanya terbatas pada *city wide area* saja, tapi mencakup *urban area*) harus mengakomodasikan kenaikan penduduk kurang lebih 420.000 jiwa. Dengan luas lahan untuk setiap keluarga rata-rata minimal 60 m² saja, maka perlu disediakan areal untuk perumahan seluas 630 ha (satu keluarga diasumsikan terdiri atas empat orang).

Melihat kenyataan yang sudah terjadi dalam kasus banyaknya pengalihan tanah pertanian menjadi tanah untuk industri dan perumahan di Kabupaten Bekasi, maka sebenarnya Keppres No. 53 Tahun 1989 dapat dijadikan kendali bagi pengurangan tanah pertanian yang terus berlanjut, karena di dalamnya termuat ketentuan yang menyatakan bahwa pembangunan kawasan industri tidak boleh mengurangi areal tanah pertanian di atas tanah yang mempunyai fungsi utama untuk melindungi sumber daya alam dan warisan budaya (Pasal 7).

Dari uraian dan pembahasan pada bagian sebelumnya diketahui bahwa luas areal sawah baku dan luas panen padi sawah di Indonesia (terutama di Pulau Jawa) pada beberapa tahun terakhir ini terus menyusut, dan jika kebijaksanaan yang dewasa ini diterapkan tidak berubah, maka di masa yang akan datang proses pengkonversian tersebut akan berlangsung terus, dengan *magnitude* dan kecepatan yang lebih tinggi. Jika demi-

kian halnya, salah satu alternatif kebijaksanaan yang dapat diterapkan untuk mengurangi dampak negatif dari penyusutan areal tersebut adalah dengan kebijaksanaan meningkatkan produktivitas lahan sawah yang ada. Seandainya areal panen menyusut rata-rata sebesar 1,6% per tahun dan permintaan terhadap beras meningkat sebesar 2,4% per tahun maka peningkatan produktivitas padi sawah untuk mempertahankan keadaan "swasembada" seperti dewasa ini adalah kira-kira 4% per tahun. Kiranya peningkatan produktivitas per hektar yang sedemikian besarnya sulit untuk dicapai. Perlu dikemukakan bahwa pada dekade terakhir ini tidak terjadi terobosan teknologi yang spektakuler. Peningkatan produktivitas pada kurun tersebut pada umumnya disebabkan oleh adanya inovasi kelembagaan (terutama melalui pengorganisasian) seperti Insus ataupun Supra Insus. Di masa mendatang, *marginal benefit* dari inovasi kelembagaan tersebut diperkirakan akan semakin berkurang, antara lain disebabkan oleh persyaratan bahwa Supra Insus hanya dapat dilaksanakan pada tanah beririgasi. Dengan demikian kebijaksanaan peningkatan produktivitas haruslah didukung sampai batas tertentu dengan kebijaksanaan "pencetakan sawah dan pembangunan irigasi". Kebijakan terakhir ini haruslah dilaksanakan secara sangat selektif dengan mempertimbangkan hal-hal berikut:

1. Lahan yang dikembangkan harus benar-benar sesuai secara fisik, kimia dan biologis untuk tanaman. Lahan yang tergolong pada kategori "sesuai" untuk padi kiranya akan semakin sukar diperoleh. Akibatnya, investasi yang dibutuhkan per satuan luas lahan irigasi akan semakin mahal.
2. Kemungkinan pengembangan kelembagaan.

3. Tingkat kecakapan dan penerimaan petani terhadap paket teknologi yang diterapkan.

Keadaan yang dikhawatirkan akan terjadi adalah di satu pihak kita membiarkan lahan sawah berkualitas tinggi dikonversikan ke penggunaan sawah, sedangkan pada saat yang sama kita mencetak lahan sawah dan membangun sistem irigasi dengan biaya yang relatif sangat besar.

Oleh sebab itu, suatu kebijaksanaan yang menghambat pengkonversian tanah sawah beririgasi teknis ke penggunaan lain kiranya telah sangat mendesak untuk diterapkan terutama di sekeliling kota besar di Pulau Jawa. Seperti telah diungkapkan, peningkatan permintaan untuk pemukiman merupakan salah satu faktor utama yang mendorong konversi penggunaan tanah sawah ke penggunaan lain. Seyogyanya areal pemukiman dapat dikembangkan pada tanah-tanah yang kurang sesuai untuk padi sawah. Jika kebijaksanaan tersebut dapat diterapkan, maka konsep kita mengenai kota yang berareal kontinyu akan berubah menjadi konsep kota yang tidak kontinyu. Suatu wilayah pemukiman atau perindustrian modern dapat saja dikembangkan di tengah wilayah persawahan, pada bagian lahan yang kurang sesuai bagi padi sawah. Dalam konteks yang demikian kita akan menerapkan konsep agropolitan dengan segala kemungkinan modifikasinya.

Konversi Tanah Pertanian ke Penggunaan Nonpertanian

Sebagai ilustrasi untuk konversi ini akan disajikan hasil penelitian di Desa Cimacan, Kecamatan Pacet, Kabupaten Cianjur. Pada mulanya tanah di daerah penelitian merupa-

kan tanah milik desa yang digunakan petani setempat untuk budidaya sayur mayur. Berdasarkan suatu alasan, dialihkan penggunaannya menjadi kawasan pariwisata berupa hotel berbintang, bungalow, lapangan golf dan berbagai sarana olah raga lainnya. Dalam perkembangannya, proses konversi penggunaan lahan ini tidak berlangsung mulus. Sebagian petani bersikeras mempertahankan kegiatan budidaya sayur mayur yang telah berlangsung puluhan tahun. Aparat desa setempat mensinyalir bahwa penggunaan tanah untuk sayur mayur kurang produktif. Kehadiran sektor pariwisata diharapkan dapat meningkatkan pemasukan bagi Kas Desa dan pendapatan masyarakat sekitarnya.

Analisis konversi lahan di Cimacan ditujukan untuk membandingkan *land rent* kegiatan pertanian dengan kegiatan pariwisata yang direncanakan. Selanjutnya mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi *land rent* dan konversi lahan, serta dampak yang ditimbulkannya.

Hasil studi ini menunjukkan bahwa nilai rata-rata *land rent* pertanian hanya sebesar Rp 7.505,5 per m² per tahun. Hal ini menunjukkan bahwa setiap meter persegi tanah Cimacan memberikan manfaat ekonomi sebesar Rp 7.505,5 setahun jika digunakan untuk budidaya sayur mayur. Di lain pihak, kegiatan pariwisata memiliki *land rent* Rp 97.735,96/m²/tahun, hampir empat belas kali *land rent* pertanian. Walaupun ditinjau dari titik pandang investor kegiatan pariwisata memberikan manfaat ekonomi yang lebih tinggi untuk setiap petak tanah, akan tetapi kegiatan pariwisata tersebut berkontribusi negatif terhadap pertumbuhan pendapatan wilayah (PDB) dan pertumbuhan pendapatan per kapita. Kegiatan pariwisata yang direncanakan, diperkirakan akan me-

nurunkan laju pertumbuhan ekonomi wilayah dari 4,3% menjadi 4,1% dan menurunkan laju pendapatan per kapita masyarakat Desa Cimacan dari 2,4% menjadi 2,1%. Hal ini membuktikan bahwa kegiatan pertanian di desa tersebut memberikan efek ganda (*multiplier effect*) yang lebih besar bagi masyarakat setempat dibandingkan dengan kegiatan pariwisata. Oleh sebab itu sebelum ditetapkannya suatu kebijaksanaan konversi tanah perlu dilakukan suatu pengkajian mengenai dampak konversi tersebut.

Penutup

Tulisan ini telah membahas beberapa masalah pertanahan nasional yang bersifat

strategis yaitu: (1) masalah keterbatasan ketersediaan tanah; (2) masalah pemilikan-penguasaan tanah; (3) masalah konversi tanah pertanian.

Untuk setiap pokok bahasan telah diajukan alternatif kebijaksanaan untuk menganggulangnya. Pembahasan mengenai alternatif kebijaksanaan tersebut menunjukkan dibutuhkannya suatu perangkat kebijaksanaan terpadu yang dikelola oleh hanya satu unit kelembagaan yang khusus dibentuk untuk tujuan tersebut. Melalui inovasi kelembagaan tersebut diharapkan masalah-masalah pertanahan nasional dapat ditanggulangi secara lebih terpadu, konsisten dan untuk kepentingan masyarakat luas. Kita berharap pemilikan-penguasaan tanah di Indonesia merupakan implementasi dari Sila Keadilan Sosial.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pertanahan Nasional. *Luas Penggunaan Tanah Republik Indonesia 1989*. Informasi Langsung, 1991.
- Biro Pusat Statistik: Sensus Pertanian 1983. *Buku 1: Profil Rumah Tangga Pertanian, Pola Pemilikan Tanah, dan Masalah Petani Berlahan Sempit*, 1986.
- Biro Pusat Statistik. Sensus Pertanian 1983. *Buku 2: Penggunaan Tanah Pertanian, Masalah Pertanahan dan Kedudukan Petani*, 1986.
- Biro Pusat Statistik. Sensus Pertanian 1983. *Buku 7: Analisis Pendapatan Petani*, 1987.
- Departemen Pertanian. *Repelita V Pertanian, Buku I dan II*, 1988.
- Departemen Pertanian. *Perencanaan Kebutuhan Lahan Pertanian Tahun 2000*, 1986.
- Direktorat Perluasan Areal, Direktorat Jenderal Tanaman Pangan. *Data Konversi Tanah Sawah ke Penggunaan Nonsawah*. Informasi Langsung, 1989.
- Departemen Transmigrasi, Direktorat Jenderal Penyiapan Lahan Pemukiman, Department ODNRI Overseas Development Administration Foreign and Common Wealth Office, United Kingdom. *Regional Physical Planning Programme for Transmigration (RePPPProt) 1986-1988*. Review Phase I, IB dan II.

Beberapa Konsep Tentang Hak-hak Atas Tanah

A.P. PARLINDUNGAN

Pendahuluan

BERBICARA mengenai konsep hak-hak atas tanah tentunya kita perlu melihat ketentuan dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang mengatur hak-hak tanah tersebut. Untuk ini pada Ketentuan Pasal 16 UUPA, dapat kita baca sebagai berikut:

1. Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat 1 ialah:
 - a. Hak Milik.
 - b. Hak Guna Usaha.
 - c. Hak Guna Bangunan.
 - d. Hak Pakai.
 - e. Hak Sewa.
 - f. Hak Membuka Tanah.
 - g. Hak Memungut Hasil Hutan.
 - h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

2. Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat 3 ialah:

- a. Hak Guna Air.
- b. Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan.
- c. Hak Guna Ruang Angkasa.

Ternyata apa yang disebut dalam Pasal 16 UUPA di atas tidaklah limitatif, oleh karena masih ada hak-hak tanah yang diatur di luar ketentuan itu, seperti Hak Pengelolaan yang akan saya bicarakan tersendiri nanti. Hak-hak tanah tersebut merupakan suatu pranata hak yang diatur oleh UUPA dan merupakan hak yang sama sekali berbeda dengan hak tanah yang pernah ada pada zaman Hindia Belanda dahulu, yaitu hak-hak yang tunduk kepada *Burgerlijk Wetboek* (B.W.) dan yang tunduk kepada Hukum Adat.

Hak-hak yang tunduk kepada *Burgerlijk Wetboek* tersebut adalah seperti Eigendom, Erfpacht, Opstal, Vruchtgebruik, Hypotheek, Credietverband. Demikian pula dengan hak-hak adat yang kita kenal dengan

berbagai nama dalam bahasa Belanda atau bahasa Indonesia seperti *erfelijk individueel bezitsecht*, hak milik adat, tanah girik, tanah letter C, geran Sultan, geran *Controleur* ataupun geran *Delimaatschappy*. Dua terakhir ini terdapat di Sumatera Timur dan merupakan bukti hak tanah yang khusus, karena diterbitkan oleh *Controleur* ataupun oleh *Delimaatschappy*.

Kesemua hak-hak atas tanah itu dengan berlakunya UUPA dikonversi ke dalam hak-hak yang diatur oleh UUPA. Dimaksud dengan konversi di sini ialah seluruh hak tanah yang ada, yang pernah berlaku dan tunduk kepada ketentuan-ketentuan hukum sebelum UUPA, dimasukkan dan disepadankan dengan hak-hak yang diatur oleh UUPA. Berarti UUPA bermaksud agar di Indonesia kelak hanya ada satu sistem hukum atas tanah yang diatur oleh UUPA.

Sungguhpun Hak-hak Tanah Adat masa konversinya belum berakhir, namun hak-hak yang pernah tunduk kepada B.W. tersebut dengan Keppres No. 32 Tahun 1979 telah berakhir haknya pada tanggal 24 September 1980. Kesemua tanah tersebut, kecuali sudah diperpanjang dengan syarat-syarat tertentu, menjadi hapus dan kembali menjadi tanah yang dikuasai oleh negara. Dan negara bebas memperuntukkannya kepada pihak lain, kecuali tanah tersebut diperlukan sendiri oleh pemerintah untuk pembangunan negara, atau tanah tersebut telah menjadi perkampungan ataupun diduduki seseorang secara legal.

Oleh UUPA telah dikembangkan filosofi tertentu dalam penerapan seluruh hak keagrarian yang dapat kita baca dari Penjelasan UUPA yang kesemuanya tertuang dalam pasal-pasal UUPA yaitu:

1. Prinsip kesatuan hukum Agraria untuk seluruh wilayah tanah air. Dengan prinsip ini kita batalkan dualisme dalam hukum yang berlaku di Indonesia sebelum UUPA yang diciptakan oleh pemerintah Hindia Belanda, yaitu berlakunya suatu hukum keperdataan yang tercantum dalam *Burgerlijk Wetboek* dan hukum ini adalah konkordan dengan hukum yang terdapat di negeri Belanda dan kemudian adanya Hukum Adat, hukum yang hanya berlaku untuk golongan bumiputra dan tidak dapat diberlakukan untuk lain-lain golongan.

Sedangkan untuk golongan bumiputra tersebut atas berlakunya hukum adat, terjadi pula pluralisme, yaitu suatu lingkungan adat (*rechtskringen*)¹ yang diciptakan oleh Van Vollenhoven. Dengan prinsip kesatuan hukum Agraria ini, maka untuk selanjutnya hanya berlaku satu hukum Agraria sebagaimana yang diatur oleh UUPA.

2. Penghapusan asas domein dari pemerintah Hindia Belanda, yang menyatakan bahwa seluruh tanah yang terdapat di Hindia Belanda kecuali dibuktikan dengan suatu Hak Eigendom adalah domein dari Negara (Hindia Belanda). Kemudian kita tunduk kepada Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD (45) yo Pasal 2 (UUPA, yang menyatakan bahwa: Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh Pasal 2 UUPA, pengertian Hak Menguasai dari Negara tersebut dirumuskan sebagai berikut:

- a. Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam

Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia.

b. Hak Menguasai dari Negara termasuk dalam ayat 1 (pasal ini) memberi wewenang untuk:

- i. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- ii. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- iii. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dengan demikian jelaslah apa yang dikatakan oleh Pasal 33 ayat 3 UUD (45) telah diberikan uraian mengenai maksud Hak Menguasai dari Negara itu. Dalam pelajaran-pelajaran Hukum Agraria penulis membedakan pengertian secara juridis seperti yang tertera pada Pasal 2 tersebut. Tetapi dari peninjauan pasal-pasal UUPA, dapat juga kita perbedakan pengertian secara politis dan pengertian secara perbedaan Hukum Perdata dan Hukum Publik.¹

Maka jelaslah bahwa mengenai rumusan Hak Menguasai dari Negara tersebut dapat kita perluas kewenangan yang merupakan wewenang dari pemerintah pusat yang jauh sekali cakupannya. Negara sebagai organisasi kekuasaan berwenang

melakukan segala tindakan untuk mengatur, membuat peraturan, peruntukan, mengawasi dan menyatakan sesuatu tentang hak-hak atas tanah tersebut. Demikian pula Negara melalui organisasi kekuasaannya melakukan pengawasan, dan jika perlu menghukum orang yang melanggar apa yang sudah diatur oleh Negara dalam kekuasaannya untuk melakukan kewenangan Hak Menguasai dari Negara tersebut.

3. Fungsi sosial hak atas tanah, sebagaimana juga disebutkan oleh GBHN/1988, adalah bahwa "Hak Milik Perorangan diakui dan pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat."

Adanya fungsi sosial ini bukan karena tekanan dari masyarakat, sehingga tercipta fungsi sosial tersebut, sebagaimana kita ketahui di dunia Barat, teristimewa di negeri Belanda. Hak Eigendom itu bersifat mutlak dan tidak ada orang boleh mencampuri hak itu sehingga orang lain tidak boleh mengaturnya. Hanya saja perkembangan kemasyarakatan menghendaki perlunya pembatasan hak tersebut, sehingga kadangkala disebutkan usaha sosialisasi hak-hak atas tanah tersebut. Demikian pula, bukan sebagaimana sikap yang terdapat di negara-negara komunis/sosialis yang menyangkal hak-hak privat (pribadi) dan karenanya fungsi sosial berarti hak itu diabdikan kepada kepentingan masyarakat.

Namun kita ketahui di negeri-negeri komunis/sosialis pada masa akhir-akhir ini telah terjadi upaya-upaya memberikan kesempatan kepada pribadi-pribadi untuk mengusahakan sendiri hak-hak atas tanah dan hasilnya adalah untuk kepentingan diri sendiri/keluarganya. Keadaan

¹A.P. Parlindungan, *Komentar Atas UUPA* (Bandung: CV. Mandar Maju, 1991).

demikian di masa-masa yang lalu dianggap tidak mungkin. Di Uni Soviet sekarang sudah bisa menyewa sebidang tanah untuk 50 tahun ataupun mendapatkan suatu hak milik atas tanah dan hasilnya dinikmati untuk kepentingan diri sendiri/keluarganya. Hal ini sering saya katakan liberalisasi hak atas tanah.

Dalam pandangan fungsi sosial hak atas tanah yang tersurat dalam GBHN/1988 B, 14, a 6: Hak Milik perorangan diakui dan pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat. Oleh almarhum Prof. Mr. Notonagoro disebutkan sifat dwitunggal hak tersebut, yaitu dalam setiap hak perorangan terkandung hak masyarakat. Jika kepentingan masyarakat lebih menonjol, maka hak perorangan harus mengalah.

4. Pengakuan Hukum Agraria Nasional berdasarkan Hukum Adat dan Pengakuan eksistensi Hak Ulayat.

Sebagaimana sudah saya jelaskan pada nomor 1 tentang kesatuan Hukum Agraria Nasional untuk seluruh wilayah tanah air, maka di sini untuk pertama kali dinyatakan berlakunya Hukum Adat tersebut untuk siapa saja yang berhubungan dengan keagrarian, artinya tidak hanya terbatas pada penduduk bumiputra saja. Hukum Adat yang dimaksud ini bukan Hukum Adat yang "ditemukan" oleh Van Vollenhoven, melainkan apa yang dikembangkan oleh Pasal 5 UUPA, yaitu:

- a. Pro kepada kepentingan nasional, atau adanya prinsip nasionalitas. Artinya, Hukum Adat menyatakan dengan tegas bahwa hanya warga negara Indonesia saja yang mempunyai hak sepenuhnya atas bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dalam semua

lembaga hak atas agraria setiap kali akan menonjol siapa yang boleh mempunyai Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Guna Usaha. Pasal 9 UUPA jelas-jelas memantapkan *statement* tersebut dengan kalimat "Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam batas-batas Ketentuan Pasal 1 dan 2";

- b. Pro kepada kepentingan Negara. Dalam pengertian keluar, Negara tidak akan mengadakan kompromi atau toleransi yang akan meniadakan hak-hak bangsa Indonesia, terutama prinsip nasionalitas tersebut. Dan ke dalam, kepentingan negara di atas segala-galanya, sehingga kepentingan perorangan harus mengalah jika kepentingan negara menghendakinya;
- c. Pro kepada persatuan bangsa. Artinya Hukum Adat menurut versi UUPA menyatakan bahwa setiap warga negara Indonesia di mana pun dia berada di wilayah tanah air, sama berhak untuk boleh mempunyai hak-hak agraria;
- d. Pro kepada sosialisme Indonesia. Artinya di sini bahwa pengertian sosialisme Indonesia tersebut sebagai Pro kepada Pancasila.² Dengan demikian, Pancasila merupakan norma dasar dalam kita menjabarkan hak-hak atas tanah di Indonesia;
- e. Bahwa seterusnya hak-hak adat itu tunduk kepada ketentuan umum yang diatur oleh UUPA maupun oleh peraturan sejenis yang lebih tinggi, berarti UUPA atau peraturan lain yang akan diterbitkan akan merupakan hukum yang umum. Sedangkan hak-hak adat

²Lihat TAP MPRS/XXXXVIII/1968.

itu akan tunduk kepada perubahan atau penetapan hak-hak agraria, yang akan dituangkan dalam undang-undang atau peraturan pemerintah lainnya, sehingga akan menyesuaikan kepada hukum umum yang diatur oleh pemerintah dan tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan hukum umum yang sengaja diadakan untuk itu;

- f. Bahwa lembaga hukum agama (Islam) sudah merupakan bagian Hukum Adat versi UUPA tersebut, artinya sudah diresipiir dalam lembaga Hukum Adat.³
5. Persamaan derajat di antara sesama warga negara Indonesia dan antara laki-laki dan wanita dalam hubungan dengan Agraria. Di sini secara *a priori* dan demikian juga demi penerapan Pancasila kita melakukan sikap tegas, sehingga tidak ada diskriminasi di antara sesama warga negara Indonesia dan juga antara laki-laki dan wanita.
6. Pelaksanaan reformasi hubungan manusia (Indonesia) dengan tanah yang lazim kita sebut *Landreform* atau *Agrarian Reform*, dan hal ini juga terdapat dalam GBHN atau Repelita yang menyebutkan tentang "penataan kembali, penggunaan, pemilikan, penguasaan, dan peralihan hak atas tanah, atau dalam Repelita jelas-jelas disebutkan tentang pelaksanaan *Landreform*.
7. Rencana Umum penggunaan, persediaan, pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa. Jelaslah kita mengharapkan adanya suatu perencanaan yang baik, tentang *use*, *reservation*, dan *maintenance* dari bumi, air dan ruang angkasa. Maka kini sedang dikembangkan dan tersebut da-

lam Repelita V sebagai Perencanaan Tata Ruang.

8. Prinsip nasionalitas menyatakan bahwa hanya warga negara saja yang boleh mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa. Demikianlah dengan pernyataan ini, kita telah meninggalkan sikap pintu terbuka hak tanah yang pernah ada pada zaman Hindia Belanda, bahwa setiap orang/badan hukum boleh mempunyai hak atas tanah di Hindia Belanda asal mau tunduk kepada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Barat. Kesemuanya itu dapat kita baca dari Penjelasan UUPA. Dari uraian tersebut, selain filosofi yang dikembangkan oleh Penjelasan UUPA yang sudah saya jelaskan di atas dan konsepsi Hukum Adat yang akan menjadi landasan seluruh hak atas tanah, kita sudah mempunyai patokan jelas ke arah mana Hukum Agraria Nasional akan diarahkan. Maka kita tidak bisa membiarkan bahwa karena pengaruh globalisasi ataupun untuk memperkembangkan industri ataupun demi pembangunan ekonomi, seluruh norma yang sudah saya sebutkan di atas dilanggar saja dan tidak diacuhkan. Jika hal ini terjadi, jelaslah telah terjadi kekacauan dan ketidaktegasan kita mempertahankan hak-hak keagrarian yang sudah dikembangkan oleh UUPA. Sikap curiga dan menahan diri, terhadap pelaksanaan UUPA hanya akan mengaburkan keadaan, seperti yang kita alami sekarang ini. Oleh karena itu, sebaiknya kita kembali kepada prinsip-prinsip UUPA dalam konsepsi seluruh hak atas keagrarian, terutama atas tanah.

Sebagaimana kita ketahui bahwa semenjak Departemen Agraria pada tahun 1966

³Parindungan, *Komentar Atas UUPA*.

menjadi bagian dari Departemen Dalam Negeri, maka kegesitan yang pernah ada menjadi menurun. Dan selama masa itu tidak ada satu undang-undang pun dihasilkan. Lebih-lebih lagi sejumlah pejabat terasnya telah banyak yang memasuki masa pensiun ataupun pindah ke instansi yang lain.

Hanya selama masa tersebut, oleh Direktur Jenderal Agraria pernah diterbitkan sejumlah peraturan menteri atau peraturan dirjen yang mengatur berbagai masalah secara kasuistik, namun tidak merupakan hal-hal yang mendasar. Dalam kaitan inilah kita lihat terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1976, yaitu tentang penyediaan tanah untuk swasta yang berdampak "kepentingan umum", PMDN No. 15 Tahun 1975 tentang Pembebasan Tanah, PMDN No. 2 Tahun 1985 mengenai Pemberian Izin Lokasi dan Pembebasan Tanah untuk Swasta, dan sebagainya.

Di samping itu, kita masih digeluti pula dengan hak-hak tanggungan, suatu pranata hukum perihal hak atas tanah sebagai jaminan hutang yang akan saya bicarakan di bawah ini.

Hak Milik

Hak Milik ini berbeda dengan Hak Eigendom yang kita kenal dalam Pasal 570 B.W. Hak ini sesungguhnya hak yang terkuat dan terpenuh (bukan dalam dirinya sendiri) jika dibandingkan dengan hak-hak lain yang terdapat dalam UUPA.

Jika kita kembali kepada sistem yang saya jelaskan di atas, maka yang boleh mempunyai hak ini hanya warga negara Indonesia. Hak ini tidak dapat dimiliki oleh badan hukum Indonesia pada umumnya, kecuali ada ditentukan oleh Keppres No. 38 Tahun

1963, yang menyatakan badan hukum perbankan negara, koperasi pertanian, badan hukum keagamaan dan sosial boleh mempunyai Hak Milik. Hak Milik ini dapat dijadikan jaminan hutang sebagai Hak Tanggungan. Hak Tanggungan ini seperti tersebut dalam Pasal 51 UUPA akan dituangkan dalam suatu undang-undang, namun sampai sekarang undang-undang itu belum ada, sehingga berlakulah Ketentuan Pasal 57 UUPA sebagai masa transisi yaitu dipergunakan pranata Hipotik dan *Kreditverband*.

Ada keunikan dari Hak Milik ini, yaitu sebagaimana sudah saya jelaskan di atas, bahwa berlakunya hak adalah selama UUPA masih mengakui hak itu. Namun ada cara-cara hak ini dapat berakhir, seperti tanah ditelantarkan atau dicabut haknya untuk kepentingan umum. Demikian pula kalau dia melanggar prinsip nasionalitas atau tanah itu musnah.

Prinsip lain dari hak-hak atas Hak Milik ini adalah bahwa kita tidak mungkin memperoleh hak atas tanah karena kedaluwarsa. Hal ini berbeda dengan sistem B.W. di mana seseorang dengan iktikad baik dan telah menguasai sebidang tanah secara terus-menerus dapat mengajukan permohonan untuk mendapatkan hak. Dalam ketentuan UUPA, setiap orang yang ingin mendapatkan hak atas tanah harus mengajukan permohonan kepada instansi BPN.

Dengan demikian, semakin jelas bahwa tidak mungkin orang asing atau badan hukum asing mempunyai Hak Milik Tanah di Indonesia. Sikap ini begitu konsekuen dilaksanakan oleh UUPA, sehingga seorang warga negara yang kawin dengan orang asing bagi mereka berlakulah larangan mempunyai Hak Milik tersebut, kecuali mereka sebelum perkawinan dilangsungkan telah mengadakan syarat-syarat perkawinan yang

mengatur harta mereka masing-masing dalam perkawinan.

Jikalau tanah Hak Milik itu karena satu dan lain sebab jatuh kepada bukan warga negara Indonesia ataupun mereka bukan lagi warga negara Indonesia, maka dalam tempo satu tahun harus sudah dipindahkan kepada warga negara Indonesia, dengan ancaman tanahnya akan dikuasai kembali oleh Negara.

Hak Guna Usaha

Kalau kita membaca Penjelasan UUPA jelas hak ini bukanlah hak yang berasal dari *Erfpacht*, namun kelihatannya memang demikian. Hanya saja *Erfpacht* berlangsung untuk jangka waktu 75 tahun, sedangkan hak ini antara 25-35 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu 25 tahun. Hak ini dapat dijadikan obyek Hak Tanggungan. Prinsip nasionalitas dari subyek tetap dipertahankan, yaitu hanya warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia *saja* yang boleh mempunyai hak ini.

Perusahaan asing yang ingin bergerak di bidang perkebunan harus mendapat izin kerja di Indonesia dan kemudian membentuk suatu badan hukum Indonesia, dan pada umumnya dalam rangka Penanaman Modal Asing atau suatu *joint-venture* dengan pemerintah. Ada juga dimungkinkan suatu perusahaan swasta nasional mengadakan kerjasama dalam pengelolaan perkebunan. Sebagaimana diketahui HGU ini merupakan suatu perkecualian dari penguasaan tanah luas yang dilarang oleh Ketentuan Pasal 7 dan 17 UUPA, sehingga kehadirannya harus dapat menjadi perbantuan bagi modal dan kemampuan dalam ekonomi Indonesia dan juga haruslah bersifat labor-intensif, ar-

tinya mempergunakan buruh yang dibayar layak dan merupakan salah satu pemberi lapangan pekerjaan.

Hanya perlu dijaga agar HGU ini jangan diberikan tanpa batas, sehingga mengganggu kestabilan politik Indonesia. Jadi perlu pembatasan tertentu baik bagi perusahaan asing maupun perusahaan swasta nasional, dengan mengambil jiwa Ketentuan Pasal 7 dan 17 UUPA, yaitu larangan penguasaan tanah yang luas. Sebagaimana diketahui HGU ini mempunyai sasaran perusahaan perkebunan, perikanan dan peternakan, maka tidak mungkin diberikan untuk lain-lain usaha seperti industri ataupun *real estate*, sebagaimana anggapan sementara orang. Begitu juga tidak dapat dikapling untuk kemudian dijual kepada sementara orang, seperti yang banyak terjadi pada HGU di beberapa daerah, baik karena ingin mendapatkan uang dari naiknya harga tanah tersebut maupun karena dorongan dan tekanan dari pihak-pihak tertentu. Sebenarnya dengan perbuatan yang demikian HGU itu sudah dapat dicabut karena melanggar persyaratan pemberian haknya.

Sebaliknya, juga di tengah-tengah masyarakat timbul usul-usul agar HGU dapat diberikan jangka waktu lebih panjang pada waktu pemberian yang pertama kali yaitu dari 25-35 tahun. Dalam hal ini jika kita melihat kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, barangkali lebih baik hak ini diperpanjang sampai jangka waktu 50 tahun dan perpanjangannya 25 tahun lagi, sepanjang usaha tersebut memang bermanfaat bagi kepentingan pembangunan bangsa dan negara. Menurut ketentuan yang ada sekarang, maka sampai dengan luas 100 ha pemberian haknya dibebankan pada Kanwil BPN setempat.

Hak Guna Bangunan

Sungguhpun hak ini dikatakan tidak menirukan pranata B.W. opstal, tetapi jelas banyak persamaannya oleh karena di sini terdapat suatu hak, yaitu mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, baik di tanah yang dikuasai oleh Negara maupun tanah seseorang karena suatu perjanjian. Hak ini dapat dialihkan dan dapat menjadi obyek Hak Tanggungan. Prinsip nasionalitas dalam subyek hak ini juga jelas, tidak berbeda seperti pada Hak Milik, hanya di sini badan hukum Indonesia dapat mempunyai hak ini.

Jangka waktu hak ini adalah 20-30 tahun, dan dapat diperpanjang setelah hak itu berakhir. Seperti pada HGU saya anggap penting sekali demi menghindari komplikasi pembaruan hak ini, alangkah baiknya jika hak ini diberikan untuk jangka waktu lebih lama dari 20-30 tahun, katakanlah 50 tahun. Dengan ini kita memberikan ketenangan dan ketenteraman bagi tiap orang yang mempunyai hak tersebut.

Seperti juga pada pembicaraan HGU sebaiknya hak ini dibatasi luasnya sesuai dengan yang diperlukan saja, dan mengelakkan pengkaplingan lebih kecil atau kurang dari 150 m². Pembatasan luas hak ini selain untuk keperluan industri, maka alangkah baiknya jika untuk perumahan hak ini tidak lebih dari 1.000 m². Dalam hal kebutuhan industri tentunya perlu suatu rekomendasi khusus yang dapat ditolerir oleh instansi, yang terkait dengan pembatasan tertentu pula.

Hak Pakai

Mengenai hak ini kita mengenal ada dua Hak Pakai, yaitu Hak Pakai Privat dan Hak

Pakai Publik (yang sering saya sebut Hak Pakai Khusus). Hak Pakai Privat ini menurut Ketentuan UUPA terbatas haknya untuk 10 tahun dan setiap kali dapat diperpanjang. Hak Pakai ini mempergunakan atau memperoleh manfaat dari tanah yang dikuasai Negara atau dari tanah Hak Milik seseorang karena suatu perjanjian.

Hak Pakai Privat ini dapat dialihkan kepada orang/badan hukum lain asal warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia. Di samping itu orang asing penduduk Indonesia, badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia (tentunya yang ada izin kerja di Indonesia) dapat juga mempunyai hak ini. Jangka waktu 10 tahun ini terlalu pendek sehingga dapat memberikan kemungkinan manipulasi dan kesulitan bagi semua pihak yang berkepentingan, apalagi hak ini terbanyak di kota-kota besar. Alangkah baiknya jika hak ini diperpanjang jangka waktunya umpama 30 tahun, sehingga akan lebih menggairahkan orang mempunyai hak ini. Karena pendeknya jangka waktu itu, maka menyebabkan biaya investasi suatu perusahaan akan menjadi lebih besar dan kadangkala tidak dapat diduga 10 tahun yang akan datang. Kesemuanya ini membuat masalah bertambah rumit.

Hak Pakai Publik yang kita kenal terutama adalah subyeknya selain departemen, direktorat jenderal, kantor gubernur, kantor walikota, lembaga pemerintahan lainnya, juga usaha-usaha sosial dan keagamaan. Demikian juga hak ini dapat diberikan kepada perwakilan negara-negara sahabat yang beroperasi di Indonesia baik atas gedung legasinya maupun atas rumah kediaman resmi duta besar ataupun konsul jenderal. Hak ini diberikan untuk jangka waktu yang tidak terbatas, selama masih dipergunakan untuk pelaksanaan tugas.

Mengenai hak ini sebenarnya sudah baik dan tidak ada masalah di masa-masa yang akan datang. Yang jelas hak ini tidak dapat dialihkan kepada pihak lain ataupun dijadikan obyek Hak Tanggungan. Jika tidak dipergunakan lagi, hak ini wajib dikembalikan kepada Negara dan peruntukan selanjutnya terserah kepada pemerintah. Tidaklah mungkin pemegang hak ini memperuntukkan sendiri kepada siapa yang ia kehendaki. Masalah ini banyak menimbulkan tafsiran yang berbeda-beda di kalangan sementara orang/badan pemegang hak ini. Sebagai akibat tidak adanya ketentuan peraturan perundangan yang tegas dari pemerintah sendiri, maka terjadilah kesimpangsiuran, seperti kita lihat iklan surat kabar menyatakan ada kedutaan asing akan menjual tanah Hak Pakai (*Publikrechtelijk*) ini. Jelas ini sudah bertentangan dengan ketentuan yang sudah ada, sebagaimana dijelaskan oleh PMDN No. 1 Tahun 1977.

Jelaslah Hak Pakai *Publikrechtelijk* ini ada *right to use*, yaitu mempergunakannya untuk waktu yang tidak terbatas selama pelaksanaan tugas, namun tidak ada *right of disposal* yang dimaksud di sini tidak dapat dialihkan dalam bentuk apa pun kepada pihak ketiga dan juga tidak dapat dijadikan obyek Hak Tanggungan (obyek agunan kepada bank). Maka pemerintah perlu dengan segera mendudukan masalah ini, agar Hak Pakai *Publikrechtelijk* semuanya terdaftar dan dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki oleh peraturan yang ada.

Hak Sewa untuk Bangunan

Menempatkan Hak Sewa untuk Bangunan di dalam Ketentuan Pasal 44 dan 45 UUPA, kiranya kedua pasal ini sama sekali tidak berfungsi, apalagi hanya menyebutkan menyewa tanah orang lain untuk mendirikan

bangunan di atasnya untuk jangka waktu tertentu. Dengan demikian, hak ini hanya atas tanah milik perorangan dan tidak bisa atas tanah yang dikuasai oleh Negara.

Hak Sewa ini akan tetap tidak berfungsi selama tidak dikembangkan peraturan pelaksanaannya, apalagi kalau penyebutannya hanya terbatas sekali. Hak ini tidak terdaftar, sehingga tidak dapat diawasi apakah hanya warga negara Indonesia atau orang asing penduduk Indonesia, atau badan hukum asing yang ada izin kerja di Indonesia sebagai penyewanya. Di luar negeri ada yang disebut *registered lease*, artinya terdaftar sehingga dapat berlaku bagi pihak ketiga.

Hak Sewa untuk Bangunan tidak terdaftar, sehingga secara logika seharusnya tidak berlaku bagi pihak ketiga, sungguhpun tidak demikian halnya. Kemudian untuk berapa lama hak ini dapat dilakukan? Sebagai contoh, di Filipina disebutkan jika disewakan kepada orang asing hanya boleh untuk jangka waktu 25 tahun, dan kemungkinan perpanjangan 25 tahun. Tentunya hal ini penting bagi kita dalam memperkembangkan ketentuan Hak Sewa untuk Bangunan ini.

Hak Pengelolaan

Hak ini merupakan suatu delegasi wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom, kepada lembaga pemerintahan, perusahaan negara/daerah, dan kemudian kepada desa-desa. Hal ini terungkap dari Ketentuan Pasal 2 ayat 4 UUPA:

Hak Menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan Peraturan Pemerintah.

Oleh PMDN No. 1 Tahun 1977 dinyatakan bahwa sasaran dari Hak Pengelolaan itu adalah:

- a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
- c. menyerahkan bagian-bagian tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Hak ini tidak dapat dialihkan dan tidak dapat dijadikan obyek Hak Tanggungan. Namun dari hak ini secara derivatif dapat diterbitkan Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai (Privat). Dengan sifat derivatif ini maka biarpun diberikan Hak Milik kepada pihak ketiga, namun hubungan antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak yang diberi Hak Milik melalui suatu perjanjian tidak putus. Demikian pula, kata akhir pemberian hak itu tetap pada instansi BPN.

Yang jelas hak ini hanya ada pada pemerintah/pemerintah daerah, lembaga pemerintahan, dirjen, perusahaan negara/daerah. Sayangnya, ketentuan hak ini masih diatur dengan suatu Peraturan Menteri Dalam Negeri. Padahal dalam Pasal 16 UUPA, hak ini seyogyanya ditetapkan dengan suatu undang-undang.

Tentunya perlu pemikiran kembali agar hak ini tidak mungkin beralih kepada swasta. Di samping itu, tidak mungkin dari hak ini diterbitkan Hak Guna Usaha, seperti

yang terjadi di Pulau Batam. Oleh Otorita Pulau Batam dimungkinkan diberikan Hak Guna Usaha (penulis tidak mengetahui dari mana sumber haknya). Demikian juga, tidak mungkin diterbitkan Hak Sewa.⁴

Pendaftaran Tanah

Pendaftaran Tanah di Indonesia, sesuai dengan Ketentuan Pasal 19 UUPA harus dituangkan dalam suatu Peraturan Pemerintah dan hal ini sudah terlaksana dengan PP No. 10 Tahun 1961. Setelah berjalan lebih kurang hampir 30 tahun, tentunya perlu orientasi kembali sistem pendaftaran tanah tersebut.

Oleh PP No. 10 Tahun 1961 disebutkan bahwa pendaftaran tanah itu dengan kesatuan yang terkecil dinamakan desa. Namun dalam kenyataannya tidak pernah kita dapat melaksanakannya, sebagai akibat biaya yang besar sekali. Demikian juga desa-desa di Indonesia belum mantap, artinya ada desa yang dimekarkan, diciutkan, digabungkan ataupun dihapuskan, sehingga sama sekali tidak memungkinkan kita mengambil kesatuan terkecil tersebut. Barangkali kita harus merubah dengan sistem blok, untuk setiap sekian km persegi termasuk dalam suatu blok. Dan ini perlu pengkajian yang mendalam.

Hal yang sangat positif dari pendaftaran tanah ini adalah mempergunakan sistem Torrens yang berlaku sekarang seputar Indonesia, dan dengan sikap asas negatif, artinya sesuai dengan ketentuan peraturan yang ada bahwa sertifikat hak atas tanah adalah sebagai bukti yang kuat dan tidak disebut sebagai satu-satunya bukti yang kuat (asas po-

⁴A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Undang-undang Pokok Agraria* (Bandung: CV. Mandar Maju, 1989).

sitif). Karena tidak jelasnya sejarah suatu bidang tanah, maka setiap pemalsuan hak dapat saja oleh pengadilan dinyatakan sertifikat itu batal dan instansi BPN akan membatalkan serta memerintahkan kepada Kantor Pertanahan untuk membuat sertifikat baru hak atas tanah kepada orang yang dimenangkan dalam perkara sengketa hak tersebut.

Sesungguhnya oleh PP No. 10 Tahun 1961 telah diatur agar tanah-tanah yang belum bersertifikat dapat secara simultan dilakukan pengalihan hak sekaligus konversi hak atas tanahnya, ataupun konversi beserta pengalihan dan pengikatan sebagai jaminan. Namun perlu pengkajian yang lebih mendalam bagaimana menguntungkan rakyat banyak agar masalah penyertifikatan tanah dapat terlaksana sebaik-baiknya. Prona sering dilaksanakan menjelang Pemilu dan karena mengejar target kepastian hukum dan hak seseorang sering dilanggar. Alangkah baiknya, jika pendaftaran tersebut dapat terlaksana lebih baik di masa yang akan datang.

Biaya-biaya yang dibebankan secara resmi sudah tidak memadai lagi, namun biaya-biaya yang tidak resmi menjadi melambung tinggi, sehingga mempersulit rakyat untuk menyertifikatkan tanahnya. Demikian pula, permohonan hak ataupun perpanjangan hak telah tidak terpikul lagi oleh rakyat karena mahalanya, di samping uang-uang siluman yang terdapat di seluruh kantor-kantor yang bersangkutan. Tentunya perlu dipikirkan upaya mekanisme permohonan hak, termasuk pula perpanjangan hak, agar lebih sederhana.

Dengan sistem yang ada sekarang ini baru sekitar 5-7% saja hak tanah sudah terdaftar, maka kapan kita akan segera mendapatkan pendaftaran hak tanah. Pendaftaran

Tanah sangatlah penting untuk data kemampuan, pola, maupun sasaran penguasaan tanah, termasuk mana tanah kepunyaan pemerintah atau tanah-tanah adat yang merupakan Hak Ulayat suatu masyarakat hukum, tanah hutan, dan sebagainya. Kita masih jauh dari tertib dalam hal pendaftaran tanah ini, karenanya perlu pola yang lebih sederhana dan mudah dalam pendaftaran tanah.

Pola yang dikembangkan oleh Pajak Bumi dan Bangunan dalam mencari data tanah-tanah memperhatikan haknya, patut menjadi contoh pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah tersebut. Demikianlah kelak terjadi kesamaan ukuran dan tidak tumpang-tindih dalam pengakuan hak seseorang, ataupun tak terdapat perbedaan antara hak-hak seorang dengan orang yang akan dikenakan pajak tersebut.⁵

Hak Tanggungan (Termasuk Gadai)

Setelah berlakunya UUPA sebenarnya akan diatur suatu pranata hukum yang baru menyangkut masalah tanah sebagai agunan yang kita kenal dengan pranata Hak Tanggungan. Hal ini disebutkan oleh Pasal 51 UUPA bahwa akan diatur dengan suatu undang-undang ketentuan Hak Tanggungan atas Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan, seperti yang diatur dalam Pasal 25, 33 dan 39 UUPA. Selama masa peralihan oleh Pasal 57 diatur agar sebelum undang-undang itu terbentuk yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan dari Hipotik seperti yang diatur oleh B.W. dan ketentuan *Credietverband* seperti yang diatur oleh S.1908-542 yo S.1937-190. Sampai sekarang kita belum mampu menerbitkan undang-undang dimaksud.

⁵A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia* (Bandung: CV. Mandar Maju, 1989).

Oleh PMA No. 15 Tahun 1961 telah diberikan tafsiran atas Ketentuan Pasal 57 tersebut dengan menyebutkan bahwa tidak ada perbedaan antara kedua bentuk pranata peralihan tersebut. Namun dalam kenyataannya telah timbul banyak kesulitan dengan adanya Keppres No. 14 Tahun 1973, yang mengatur bahwa hanya bank pemerintah pusat tertentu saja yang boleh mempergunakan *Credietverband* tersebut seperti BNI 1946, BDN, BBD, BRI dan Bank Exim. Padahal masih banyak bank pemerintah pusat atau bank pemerintah daerah yang tidak dapat mempergunakannya. Apalagi adanya surat edaran Direktur Pendaftaran Tanah tanggal 12 Januari 1988, menyebutkan jika bank-bank yang tidak tersebut oleh Keppres No. 14 Tahun 1973 dapat mempergunakan pranata *Credietverband*, maka bank-bank itu tidak mempunyai hak preferensi dalam pelunasannya dan dianggap hanya sebagai kreditur konkuren.

Sungguhpun kemudian ada koreksi dari Kepala BPN, masalahnya tidak sesederhana seperti diduga semula. Masih banyak lagi masalah yang gantung terhadap hak ini dan ini sama sekali bertentangan dengan prinsip unifikasi hak-hak tanah di Indonesia seperti yang sudah kita bicarakan di awal tulisan ini. Hal ini sebagai akibat persepsi yang berbeda dari satu pejabat ke pejabat yang lain. Belum lagi masalah meletakkan *irah-irah* (slogan) "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" apakah pada sertifikat hak atas tanah ataupun pada akta hipotik/*credietverband*-nya yang dibuat oleh seorang PPAT, demikian pula mengenai tata cara *roya*.⁶

⁶Berasal dari bahasa Latin, yang artinya penghapusan pencoretan hipotik dari daftar pada Kantor Kadaster oleh Pegawai Balik Nama karena hutang yang sudah dibayar, pencoretan tersebut biayanya ditanggung oleh pihak yang berhutang sesuai dengan putusan hakim.

Masalah ini semuanya membingungkan dan patut menjadi perhatian, setelah lebih dari 30 tahun kita belum juga dapat membentuk UU tentang Hak Tanggungan tersebut. Masih ada masalah yang belum dapat diatasi, yaitu agar tanah-tanah Hak Adat yang belum dikonversi akan dapat menjadi agunan, namun dilindungi oleh undang-undang yang ada seperti termasuk dalam hal yang diatur oleh UU Hak Tanggungan. Hal ini bersifat pragmatis, karena kita belum mampu dalam kurun waktu 10 hingga 20 tahun mendatang mendaftarkan secara tuntas seluruh tanah hak di seluruh Indonesia.⁷

Di samping itu oleh UU No. 16 Tahun 1985 tentang rumah susun telah diatur selain hipotik, juga fidusia hak atas bagian-bagian dari rumah susun yang berdiri di atas tanah yang di kuasai oleh Negara. Sayang hak ini belum dapat berjalan, karena perangkat pelaksanaannya belum tersedia.

Sungguhpun oleh UU No. 56 Prp. 1960 gadai hak atas tanah telah dibatasi jangka waktunya hanya untuk 7 tahun, namun sudah masanya kita kembali mengembangkan suatu bentuk Hak Gadai yang dimodifikasi ketimbang mempergunakan pranata fidusia yang hanya akan ada di kota-kota besar, sedangkan di pedesaan orang lebih condong mempergunakan pranata Gadai Atas Tanah tersebut. Keberatan utama dari Gadai tersebut adalah benda yang digadaikan beralih kepada yang menerima gadai dan selama belum dilunasi tetap di tangannya. Dan konsekuensinya, pemilik benda yang digadaikan tersebut tidak dapat memanfaatkannya ataupun dari hasilnya untuk menebus gadai tersebut. Tentunya perlu kita mengorientasikan kembali pranata adat Hak Gadai ini dalam konstelasi hukum kita di masa yang akan datang.

⁷A.P. Parlindungan, *Berakhirnya Hak-hak Atas Tanah* (Bandung: CV. Mandar Maju, 1989).

Konversi Hak-hak Atas Tanah

Pelaksanaan konversi hak-hak atas tanah yang tunduk kepada B.W. sudah berakhir dengan diterbitkannya Keppres No. 32 Tahun 1979 pada tanggal 24 September 1980. Walaupun demikian, masih banyak masalah yang belum tuntas diatur dalam Ketentuan Keppres tersebut.

Hal lain adalah konversi tanah-tanah *ex* Hukum Adat, yang diatur oleh Ketentuan Konversi UUPA dan juga oleh PMA No. 2 Tahun 1962 yang sedikit banyak merugikan hak-hak bumiputra. Kiranya perlu pengkajian baru mengenai hal ini, karena ada tendensi seolah-olah tanah adat adalah bagian dari tanah yang dikuasai oleh Negara. Hal ini sama saja dengan *domein-verklaring* yang menyatakan tanah adat sebagai tanah negara yang tidak bebas. Tentunya kita tidak dapat mengambil alih sikap yang demikian lebih-lebih lagi Pasal 5 UUPA dan Pasal 3 UUPA telah mengakui hak-hak adat dan hak ulayat. Tentunya masalah ini perlu didudukkan pada sikap yang menguntungkan masyarakat luas dan bukan mengambil sikap demi hukum atau hak-hak tersebut secara terselubung tidak diakui lagi.

Harus diakui bahwa konversi ini hanya atas tanah adat dan juga Hak Ulayat yang sudah ada pada waktu UUPA diundangkan atau setidaknya pada waktu diterbitkan PP No. 10 Tahun 1961. Sehingga tidak mungkin ada Hak Adat atau Hak Ulayat yang baru setelah berlakunya UUPA dan PP No. 10 Tahun 1961. Hal ini banyak terjadi di Pulau Jawa dengan adanya girik-girik, letter C, Petuk, dan sebagainya yang berlaku sebagai bukti hak atas tanah "adat" yang bertarikh setelah berlakunya UUPA/PP No. 10 Tahun 1961.

Sikap dari konversi harus konsekuen mengakui Hak Adat tersebut, dan adanya *status quo* berarti tidak mungkin timbul lagi hak-hak adat yang baru setelah berlakunya UUPA/PP No. 10 Tahun 1961. Konversi harus berlaku sebagai penyesuaian hak-hak tanah yang diatur oleh rezim yang lama untuk masuk ke dalam sistem hak-hak tanah baru yang diatur oleh UUPA.⁸

Larangan Penguasaan Tanah Luas

PP No. 224 Tahun 1961 telah mengatur luas tanah yang boleh dimiliki oleh seseorang dan ketentuan larangan penguasaan tanah luas yang akan menguasai hajat hidup orang banyak. Sebagaimana sudah saya bicarakan pada waktu pembahasan Hak Guna Usaha, dimungkinkan orang/badan menguasai tanah yang luas untuk usaha pertanian, perikanan dan peternakan. Namun diperlukan orientasi kembali sampai seberapa jauh orang dimungkinkan menguasai tanah yang luas tersebut.

Pada prinsipnya kita harus konsekuen tentang adanya *ceiling* yang diatur baik oleh PP No. 224 Tahun 1961 maupun UU No. 56 Prp. 1960. (Hal ini akan dibicarakan di bawah ini). Kita tidak menginginkan kembalinya tanah-tanah partikulier baru ada di Indonesia, karena ini bertentangan dengan Pancasila. Tetapi juga harus kita jaga agar tidak terjadi petani-petani gurem (*near landless farmers*) ataupun bertambahnya petani tidak berlahan (petani tunakisma - *landless farmers*) di Indonesia di masa yang akan datang.

⁸A.P. Parlindungan, *Konversi Hak Atas Tanah* (Bandung: CV. Mandar Maju, 1991).

Ceiling Hak Atas Tanah

Dalam Ketentuan PP No. 224 Tahun 1961 dan UU No. 56 Prp. 1960 dinyatakan tentang ceiling hak atas tanah pertanian. Dari ketentuan perundangan tersebut dapat kita bedakan:

1. antara tanah sawah dan tanah kering.
2. antara daerah padat dan tidak padat.
3. antara besarnya keluarga terdiri atas 5 anak dan lebih dari 5 anak (setiap kali boleh ditambah 10% dengan batas maksimum tambahan 50%).
4. antara rakyat biasa dan ABRI/pegawai negeri yang sedang bertugas di luar keamatannya.

Perlu kiranya kriteria ini dirombak, sebagai akibat adanya teknologi baru pertanian. Demikian pula dengan adanya gerakan keluarga berencana, maka perlu ceiling itu diturunkan, sebagaimana juga banyak negara lain melakukannya. Kalau sekarang kita berprinsip 2 ha + sebagai yang ideal, seperti pada transmigrasi, PIR-BUN, dan penetakan sawah, tentunya untuk dapat lebih pemeratakan kesejahteraan sudah masanya ceiling itu diturunkan, termasuk di daerah tidak padat ceiling itu bisa mencapai 20 ha.

Tanah tidak bertambah, tetapi permintaan akan tanah terus bertambah dengan bertambahnya penduduk/petani kita. Satu hal yang patut juga menjadi perhatian kita adalah tanah perumahan di perkotaan harus ditentukan suatu ceiling, sehingga tidaklah pada tempatnya ada tanah untuk perumahan hanya 60 meter di samping ada "istana" sementara orang yang berluas lebih dari satu hektar dengan taman dan segala tempat rekreasinya.

Larangan Fragmentasi

Erat kaitannya dengan batas maksimum pemilikan tanah, maka perlu dihentikan fragmentasi tanah yang sekarang ini berlangsung terus tanpa dapat dicegah. Kalau kita berprinsip bahwa 2 ha itu sebagai batas minimum, berarti tidak mungkin dipecah lagi hingga tanah itu tidak lagi menguntungkan bagi bangsa, negara dan pemiliknnya.

Jepang mempunyai ketentuan bahwa lahan pertanian harus utuh dan hanya jatuh kepada anak yang tertua. Bagi anak berikutnya diberikan bagian berupa uang yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Jika anak yang tertua tidak bersedia barulah lahan itu jatuh kepada anak berikutnya. Jepang dengan program KB-nya rata-rata mempunyai anak dua atau kurang, sehingga problemnya dapat dengan mudah terpecahkan. Kita dengan program KB tentunya masalah ini sudah dapat dilakukan terpadu dengan perencanaan pelarangan fragmentasi hak atas tanah tersebut.

Larangan Absenti

Inpres No. 13 Tahun 1980 telah mensekretkan timbulnya tanah-tanah absenti baru di banyak daerah. Ini patut menjadi suatu masalah nasional, agar petani tidak dirongrong oleh orang-orang dari lain kecamatan teristimewa dari ibukota, yang menginginkan mempunyai tanah pertanian di suatu kecamatan. Masalah ini selain melanggar ketentuan *landreform* juga akan memperluas

adanya petani tidak berlahan di banyak daerah, teristimewa di Pulau Jawa. Dan ini jelas merupakan pemiskinan rakyat.

Perlu dielakkan masalah absenti ini, karena banyak pejabat atau orang berduit dari lain kecamatan mempunyai KTP dobel di beberapa daerah. Seolah-olah dia adalah penduduk desa tertentu dengan niat agar dapat mempunyai tanah di desa tertentu tersebut. Adapun usaha penangkalan adalah dengan memperkembangkan dan memberikan wewenang kepada masyarakat petani untuk memantau dan bertindak, jika ada tanah absenti baru terjadi. Dan Kepala desa tidak boleh mengesahkan perjanjian pengalihan hak, jika tidak ada persetujuan dari masyarakat petani tersebut. Sesuai dengan ketentuan Hukum Adat, jika sebidang tanah akan dialihkan, maka prioritas utama diberikan kepada penduduk desa tersebut.

Kesimpulan dan Saran

Jelaslah dari uraian di atas bahwa kita harus segera mengadakan revisi atas peraturan-peraturan yang ada dan kemudian mengadakan peraturan-peraturan baru yang belum ada ketentuannya, baik yang sudah diperintahkan oleh UUPA maupun sebagai akibat perkembangan sosial ekonomis di tengah-tengah masyarakat pada waktu ini.

Demikian pula, kita harus memperkuat ketahanan desa dengan membentuk organisasi mereka seperti yang juga diperintahkan oleh Repelita V dan melepaskan mereka dari cengkeraman Kepala-kepala desa yang otorokrat. Pengalaman Kedungombo, di mana karena akan diresmikan maka sisa-sisa rakyat yang tidak mau pindah diintimidasi dan diteror, patut menjadi perhatian kita sebagai bahan pemikiran.

KEPUSTAKAAN

Parlindungan, A.P. *Komentor Atas Undang-undang Pokok Agraria*. Bandung: CV. Mandar Maju, 1991.

Parlindungan, A.P. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Bandung: CV. Mandar Maju, 1989.

Parlindungan, A.P. *Konversi Hak Atas Tanah*. Bandung: CV. Mandar Maju, 1991.

Parlindungan, A.P. *Landreform di Indonesia, Strategi dan Sasarannya*. Bandung: PT. Alumni, 1988.

Parlindungan, A.P. *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Undang-undang Pokok Agraria*. Bandung: CV. Mandar Maju, 1989.

Parlindungan, A.P. *Berakhirnya Hak-hak Atas Tanah*. Bandung: CV. Mandar Maju, 1989.

Parlindungan, A.P. *Undang-undang Bagi Hasil*. Bandung: CV. Mandar Maju, 1988.

Catatan Singkat tentang Hambatan-hambatan Pelaksanaan UUPA

I Made SANDY

Pendahuluan

BAHWA tanah sebagai sumber daya alam, mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan, tidak ada yang menyangkal. Pentingnya kedudukan tanah itu dalam kehidupan tidak saja dari segi fisik, melainkan juga dari segi politik maupun ekonomi. Nilai tanah berkembang dari nilai politik, menjadi nilai sosial, kemudian ke nilai ekonomi.

Secara fisik tanah itu penting, sebab tanpa tanah, tidak mungkin ada pembangunan, karena pelaksanaan semua pembangunan fisik dilakukan di atas sebidang tanah.

Setiap peperangan (dikatakan perang itu adalah kelanjutan dari usaha politik), bisa berawal dari suatu hal, akan tetapi umumnya berakhir dengan adanya koreksi pada batas tanah.

Harga tanah, di mana pun tidak pernah ada yang turun, melainkan senantiasa naik.

Sumbangsih pajak tanah terhadap pendapatan negara, di manapun, selalu penting, dan selalu akan meningkat. Begitu pentingnya kedudukan tanah terutama di masyarakat Jawa, sampai ada semboyan:

"Sadumuk bathuk, sa nyari bumi,
Nek perlu ditohi pati".

(Tanah, betapapun sempitnya,
kalau perlu, dibela dengan nyawa).

Karena pentingnya kedudukan tanah itu di masyarakat, maka di masyarakat yang bagaimanapun sederhana tingkat budayanya, pasti mereka mempunyai sesuatu cara pengaturan tentang tanahnya, meskipun tidak selalu dalam wujud dokumen tertulis. Pengaturan tanah di wilayah Nusantara pun telah ada sejak lama, hanya coraknya masih setempat. Baru setelah adanya Republik Indonesia yang merdeka, ada pengaturan pertanahan yang sifatnya nasional. Namun demikian, landasan dari undang-undang pertanahan nasional itu, tetap hukum adat. Akan tetapi, seperti juga disebutkan dalam penjelasan UUPA, hak ulayat yang lazim dijumpai pada hukum adat, setelah adanya hukum

tanah nasional, menjadi "hak ulayat yang telah diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara".

Dengan adanya undang-undang tanah nasional, rakyat berharap akan terciptanya suatu keadilan, sehingga bisa dicapai kemakmuran bagi rakyat seluruhnya.

Apakah penerapan dari hukum tanah nasional atau UUPA itu telah memenuhi harapan masyarakat selama ini?

Hakekat UUPA

Pada tanggal 24 September 1960, Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960, ditetapkan sebagai undang-undang. Dengan disahkannya undang-undang tersebut atau yang dikenal juga sebagai UUPA maka:

1. Hapuslah dualisme dalam pengaturan tanah di Indonesia. Tanah, yang di masa berlakunya *Agrarische Wet* ada yang tunduk kepada hukum Adat, dan ada yang tunduk kepada hukum "Barat", kini hanya tunduk kepada UUPA.
2. Tanah, selanjutnya akan dapat digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dengan cara yang seadil mungkin.

Faktor keadilan itulah sebenarnya yang dituntut oleh rakyat Indonesia, karena pada undang-undang kolonial, keadilan itu adalah komoditi yang langka. Selain dari tiadanya keadilan, *Agrarische Wet 1870*, seperti ditekankan juga oleh Kano, dipandang juga sebagai sumber dan awal dari timbulnya keruwetan tanah di Jawa khususnya dan Indonesia pada umumnya. Ditulis oleh Kano, bahwa sebelum tahun 1870, di Jawa tidak pernah ada masalah tanah. Pada waktu berlakunya "tanam paksa" atau *cultuur*

stelsel di Jawa, pemerintah kolonial tidak mencampuri urusan penguasaan tanah. Yang penting bagi mereka adalah hasil dari penggunaan tanah itu. Tetapi, setelah tahun 1870, demi terjaminnya bahan mentah industri di Eropa, pemerintah kolonial tidak lagi membatasi diri hanya pada hasil penggunaan tanah saja, melainkan ikut mencampuri ikhwal penguasaan tanah. Sebagai akibat dari ikut campurnya pemerintah kolonial dalam urusan penguasaan tanah, di mana mulai pula diperkenalkan cara-cara penguasaan tanah Barat, hubungan hukum antara manusia dan tanahnya di bumi Nusantara ini menjadi kacau.

Undang-Undang Pertanahan Tahun 1870, memungkinkan tumbuhnya apa yang disebut "tanah-tanah partikelir", yang oleh "Gunseibu" pada tahun 1942 (pemerintahan Jepang), dikatakan sebagai "peninggalan sistem feodal, yang pada zaman kemajuan seperti sekarang ini mestinya dihapus, karena merupakan penindasan terhadap rakyat banyak, hanya oleh sejumlah kecil anggota masyarakat yang memperoleh hak-hak istimewa". Karena itu, pada zaman pemerintahan Jepang pun telah ada langkah-langkah untuk menghapuskan tanah-tanah partikelir tersebut, dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 17, 1942. Tetapi Undang-Undang No. 17, 1942 itu hanya berlaku untuk tanah-tanah partikelir yang dikuasai oleh warga negara asing saja. Tanah-tanah partikelir yang dikuasai oleh warga negara Indonesia disebutkan "untuk sementara waktu keadaannya tetap sebagai biasa".

Demi terselenggaranya keadilan dalam usaha menggunakan tanah itu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat banyak, UUPA telah menggariskan kebijaksanaan mengenai hal-hal yang dibolehkan, hal-hal yang tidak dibolehkan dan hal-hal yang di-

haruskan, seperti tercantum di bawah ini, yang diawali oleh ketentuan-ketentuan pokok sebagai berikut:

1. Hubungan rakyat Indonesia dengan tanah adalah seperti halnya tanah ulayat, tetapi yang telah ditingkatkan ke tingkat nasional.
2. Dengan hak penguasaan yang ada padanya, negara berwenang untuk mengatur penguasaan dan penggunaan tanah.

Selanjutnya UUPA menggariskan pengaturan tersebut sebagai berikut:

1. Anggota masyarakat boleh mempunyai hak atas tanah (Ps. 4, Ps. 16).
2. Hak atas tanah yang ada pada masyarakat atau badan hukum, boleh dicabut (Ps. 18).
3. Tanah boleh diperjual-belikan (Ps. 26).
4. Hak atas tanah boleh dijadikan agunan di bank (Ps. 33).
5. Negara boleh menjalin kerja sama dengan pihak lain di bidang usaha pertanahan (Ps. 12).
6. Anggota masyarakat tidak boleh menguasai tanah melebihi kebutuhan yang diperlukan (Ps. 7).
7. Anggota masyarakat tidak boleh memiliki tanah secara guntai (Ps. 10).
8. Pemerasan lewat tanah tidak boleh (Ps. 10).
9. Monopoli atas tanah tidak boleh, kecuali kalau ada yang ditetapkan melalui undang-undang (Ps. 13).
10. Warga negara asing tidak boleh mempunyai hubungan hukum penuh dengan tanah (Ps. 21).
11. Penguasa tanah tidak boleh menelantarkan tanahnya (Ps. 13).
12. Kedudukan kaum ekonomi lemah sehubungan dengan tanah harus diperhatikan (Ps. 11).
13. Usaha di bidang agraria harus didasarkan atas kepentingan bersama, dalam

rangka kepentingan nasional (Ps. 12).

14. Pemerintah harus membuat perencanaan tentang peruntukan, persediaan dan penggunaan tanah (Ps. 14).
15. Penguasa tanah harus memelihara mutu tanahnya (Ps. 15).
16. Hak atas tanah harus didaftarkan (Ps. 23).
17. Hak tanah harus berfungsi sosial (Ps. 6).
18. Penguasa tanah harus memperoleh ganti rugi yang wajar, apabila hak atas tanahnya dicabut (Ps. 18).

Adanya kebijaksanaan, bahwa anggota masyarakat boleh mempunyai hak atas tanah, dan dibolehkannya tanah untuk diperjual belikan tetapi sekedar sebagai usaha pengalihan hak, menunjukkan, bahwa kebijaksanaan tanah di Indonesia berbeda secara mendasar dengan kebijaksanaan tanah di negara-negara sosialis, yang memandang tanah itu sebagai faktor produksi, dan karena itu dimiliki negara dan tidak ada penguasaan tanah oleh perorangan. Dilarangnya anggota masyarakat memiliki tanah melebihi kebutuhan, serta tidak bolehnya tanah dimiliki secara guntai, merupakan petunjuk, bahwa sikap rakyat Indonesia terhadap tanah, memang berbeda dengan sikap pihak ekstrem kanan terhadap tanah di mana tanah itu sepenuhnya merupakan komoditi ekonomi dan spekulasi tanah merupakan hal yang sah, serta calo tanah (*realtor broker*) merupakan profesi yang terhormat. Di masyarakat dengan sistem ekonomi liberal atau kapitalistik, membeli tanah seluas berapapun dibolehkan. Sedangkan di Indonesia, penguasaan tanah selalu dikaitkan dengan kebutuhan penggunaannya (Ps. 4 ayat 2). Bahwa penguasa tanah harus memelihara mutu tanahnya dan dicantumkannya larangan untuk menelantarkan tanah, merupakan petunjuk, bahwa lingkungan hidup dan pe-

ningkatan kesejahteraan rakyat yang berkesinambungan telah pula menjadi perhatian para perumus UUPA. Selanjutnya, adanya kenyataan bahwa hak tanah boleh dicabut serta dicantumkannya kebijaksanaan, bahwa hak tanah itu harus berfungsi sosial, menunjukkan, bahwa harus dipeliharanya keseimbangan antara pribadi dan masyarakat, serta disadari pula, bahwa penguasaan tanah yang statis hanya akan menghambat penggunaan tanah atau pembangunan yang makin lama akan makin dinamis. Akhirnya dilarangnya adanya pemerasan lewat tanah, serta diharuskannya ada ganti rugi bagi penguasa tanah yang tanahnya terpaksa harus dicabut haknya, meskipun untuk kepentingan umum, mencerminkan tuntutan keadilan yang harus dipenuhi.

Itulah tadi gambaran singkat tentang kebijaksanaan pokok yang terdapat pada Undang-Undang Pokok Agraria.

Pelaksanaan UUPA

Kalau disimak pengaduan-pengaduan yang disampaikan masyarakat, tampak, bahwa lebih dari 60% dari jumlah kasus yang diadukan masyarakat itu merupakan kasus tanah. Ini menunjukkan, betapa tidak puasny masyarakat terhadap pelayanan pemerintah di bidang pertanahan. Harus diakui, bahwa tidak semua pengaduan itu mempunyai alasan yang bisa diterima, namun dari jumlah yang ada itu, siapapun akan bisa sampai kepada kesimpulan, bahwa pelayanan pemerintah di bidang pertanahan masih memerlukan pembenahan.

Ada beberapa hal, yang mungkin bisa dikatakan sebagai penyebab kenapa pelaksanaan UUPA itu belum sepenuhnya seperti yang diharapkan.

Hal-hal tersebut adalah:

Suasana Politik Membuat UUPA Tidak Dikenal di Masyarakat

Pada awal tahun enampuluhan, dampak bekas-bekas perang yang lampau masih jelas tampak dalam tubuh masyarakat Indonesia. Gerombolan pengacau masih berjaya di hutan, yang mengakibatkan tersedotnya sebagian besar dari anggaran belanja negara untuk usaha pemulihan keamanan. Partai-partai politik yang ada pada waktu itu, bukannya berusaha untuk menciptakan suasana tentram dan menjaga stabilitas di masyarakat, melainkan justru sebaliknya. Mereka berusaha saling mengganggu keberadaan atau eksistensi masing-masing yang dampaknya jelas tidak akan menguntungkan bagi kehidupan sosial maupun ekonomi. Usaha ke arah penertiban dan penataan kehidupan sehari-hari melalui peraturan dan perundangan tampaknya memperoleh prioritas yang jauh di bawah dalam daftar kehidupan, baik pada pemerintah maupun dalam masyarakat pada waktu itu.

Dalam keadaan suasana sosial-politik yang demikian itulah UUPA ditetapkan sebagai undang-undang. Suasana yang demikian itulah akhirnya yang memungkinkan UUPA dimanfaatkan bukan untuk mencapai tujuannya, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat banyak, melainkan hanyalah untuk memenuhi ambisi politik sesuatu partai politik. Akibatnya, pelaksanaan UUPA tidak lagi dilandasi oleh pertimbangan-pertimbangan teknis objektif, melainkan hanyalah merupakan usaha untuk memenuhi target partai politik pada sesuatu saat. Tidak perlu dijelaskan, bahwa dampaknya sangat merugikan bagi semua pihak. UUPA sebagai alat mengatur sumber daya yang sedemikian pentingnya, bukan saja menjadi kurang dikenal oleh masyarakat, malahan para penegak hukum pun mengakui, bahwa mereka

belum mengetahui akan keberadaan UUPA tersebut. Hal ini terungkap pada waktu diadakan penataran UUPA oleh Departemen Dalam Negeri di sekitar tahun delapan puluhan terhadap para Bupati-Walikota Madya dan pejabat-pejabat dari Kejaksaan dan Kehakiman. Tidak mengherankan, kalau kebijaksanaan-kebijaksanaan pertanahan pemerintah yang dilandaşi oleh Undang-Undang No. 56 Prp. Tahun 1960 dan PP. 224 Tahun 1961, selalu kalah di pengadilan. Persiapan pelaksanaan kebijaksanaan *land-reform* yang kurang matang, disertai dengan kelengkapan personil, alat dan tun-tunan teknis yang tidak memadai, mengakibatkan pengadministrasiannya kacau, serta tujuannya tidak tercapai. Petani mungkin bergembira sejenak pada waktu dia menerima tanah, tetapi kesejahteraannya tidak bertambah baik, kalau dibandingkan dengan sebelumnya.

Kekacauan politik dalam negeri tercermin juga kemudian pada gangguan-gangguan keamanan. Rakyat dari daerah-daerah yang keamanannya terganggu, sering oleh pihak keamanan dipindahkan ke tempat lain, dengan menempati tanah orang lain. Pemulihan keamanan yang prosesnya lama itu, mengakibatkan penempatan pengungsi di atas tanah yang bukan haknya menjadi berlarut pula. Perkampungan pengungsi tersebut akhirnya tumbuh dan kemudian berkembang, dan para pengungsi yang pada awalnya menempati tanah tersebut karena keadaan darurat, akhirnya menjadi pemilik tanah tersebut. Timbullah sengketa tanah antara pemilik terdahulu dengan para penghuni baru, yang sulit bisa diselesaikan, karena alasan politis, ekonomis maupun psikologis.

Puncak daripada kekacauan politik itu adalah tahun 1965, dengan terjadinya peng-

khianatan PKI. Meskipun gerakan PKI atau G-30-S itu dalam waktu cepat dapat diselesaikan, namun dampaknya terhadap pertanahan tidak kecil. Tersebarlah kabar angin, bahwa UUPA itu buatan PKI, hal mana paling tidak menghambat pelaksanaan kebijaksanaan pertanahan untuk beberapa lama.

Suasana politik yang kacau pada waktu lampau itu, juga menyulitkan penyelesaian masalah bekas tanah partikelir, baik di daerah perkotaan maupun di daerah-daerah perkebunan besar, yang diduduki oleh anggota masyarakat secara liar. Biasanya ada saja partai politik tertentu yang menjadi "pembela" dari penduduk liar itu, yang tentunya bertindak demi kepentingan partai, dan bukan demi kepentingan ketertiban nasional. Meskipun tanah-tanah partikelir telah dinyatakan terlikuidasi menurut UU No. 1 Tahun 1958, namun tindak lanjut daripada likuidasi itu, terutama untuk *land-reform*, masih jauh dari selesai.

Tenggang Waktu yang Terlalu Lama Membuat Orang Lupa

Meskipun UUPA itu diundangkan pada tahun 1960, namun rupanya mengingat situasi pertanahan pada waktu itu dan untuk mencegah timbulnya kekacauan, diberilah waktu 20 tahun sebagai kurun waktu peralihan. Jadi, sebenarnya, UUPA itu baru berlaku penuh sebagai undang-undang adalah pada tahun 1980. Mungkin kurun waktu peralihan itu terlalu lama, yang mengakibatkan orang menjadi lupa, sehingga banyak yang lalai melaksanakan hal-hal pertanahan yang seyogyanya dilakukan pada kurun waktu itu, atau memang sengaja melaksanakan perbuatan-perbuatan hukum atas tanah untuk menghindari segala kewajibannya. Sementara kurun waktu peralihan itu berjalan,

terjadilah beberapa perubahan yang besar dan mendadak (drastis) di dalam tubuh pemerintahan RI. Perubahan-perubahan tersebut, yang memberikan dampak yang tidak kecil pada pelaksanaan UUPA adalah:

1. Kebijaksanaan pemerintah di bidang keuangan, yaitu dengan diturunkannya nilai rupiah dari Rp 1.000 menjadi Rp 1.
2. Turunnya tingkat instansi Agraria dari tingkat Departemen, menjadi Direktorat Jenderal.

Berubahnya nilai mata uang tersebut, tidak sedikit pengaruhnya terhadap pelaksanaan *landreform*. Sengketa yang timbul antara bekas pemilik tanah dan penerima redistribusi tanah di satu pihak dan kadang-kadang juga dengan instansi agraria di pihak lain, karena keterlambatan pihak instansi tersebut dalam memasukkan uang petani ke bank sebelum ada perubahan nilai mata uang, merupakan sengketa yang tidak mungkin rasanya diselesaikan secara teknis ke agrariaan. Bisa dibayangkan, betapa kecewanya hati seorang bekas pemilik tanah, yang misalnya tadinya bisa menerima Rp 50.000 untuk setiap hektar tanah kelebihan yang dia miliki, kemudian setelah perubahan nilai mata uang hanya menerima Rp 50 saja. Mungkin kekecewaannya itu tidak begitu besar, seandainya daya beli dari Rp 50 itu paling tidak sama dengan daya beli Rp 50.000. Tetapi kenyataannya pada waktu itu tidak demikian.

Kalau hitungan Prof. Parlindungan benar, paling sedikit 30 peraturan tingkat undang-undang yang masih "terhutang" demi kelancaran pelaksanaan UUPA. Sulit rasanya untuk mengharapkan Departemen Dalam Negeri (pada waktu lampau Direktorat Jenderal Agraria, yang mengemban UUPA, ada di bawah naungan Departemen Dalam Negeri) bisa mengeluarkan undang-undang pertanahan sejumlah itu dalam

waktu singkat, mengingat tugas departemen tersebut yang sedemikian luas, sedangkan urusan pertanahan hanyalah sebagian "kecil" saja dari hal-hal yang harus diurus oleh Departemen Dalam Negeri. Sebagai akibat dari perubahan organisasi tersebut, pelaksanaan UUPA sehari-hari sebagian terbesar hanyalah dilandasi oleh Instruksi Menteri atau Surat Keputusan Menteri.

Memang sangat disayangkan, bahwa di samping melaksanakan peraturan pertanahan, yaitu UU No. 5 Tahun 1960 itu, kurun waktu peralihan tersebut tidak dimanfaatkan dengan lebih baik, yaitu dengan melaksanakan beberapa persiapan yang sangat diperlukan, seperti mempersiapkan rancangan pelbagai peraturan, mempersiapkan manual teknis pelaksanaan di lapangan, mengadakan inventarisasi tentang data dan masalah pertanahan, serta menuangkannya ke dalam sarana peta yang patut, merekrut personil, sehingga seluruhnya benar-benar memahami tafsir dan jiwa UUPA, serta memberikan penerangan yang intensif tentang UUPA dalam kaitannya dengan hukum adat setempat. Adanya penataran tentang UUPA di sekitar tahun delapanpuluhan, yang diselenggarakan oleh Departemen Dalam Negeri, meskipun dalam waktu yang sangat singkat, ternyata memberikan dampak yang sangat baik, antara lain mampu meniadakan sama sekali sengketa antara Kepala Daerah dengan pejabat Agraria, yang sebelum itu sering terjadi menyangkut kebijaksanaan pertanahan yang terdapat di daerah masing-masing. Seandainya sejenis penataran yang serupa diadakan pula untuk pemuka-pemuka masyarakat di pelbagai pelosok tanah air, sehingga para pemuka masyarakat itu paling tidak pernah ikut mendengar tentang adanya hukum pertanahan nasional, di mana sebaliknya pemerintah akan bisa juga menampung aspirasi masyarakat setempat tentang

adat kebiasaan yang ada, urusan penyerasian hukum tanah adat dan hukum tanah nasional bisa dilaksanakan dengan lebih cepat. Pemeo, bahwa "Setiap warga dianggap telah mengenal peraturan yang diundangkan", bukan saja tidak tepat, melainkan sangat berbahaya. (Pemeo tersebut dalam bahasa asingnya: *Iedereen is geacht de wet te kennen*).

Tiadanya usaha pengenalan UUPA kepada masyarakat luas, ditambah dengan keluarnya pelbagai jenis peraturan baru, yang pada akhirnya juga ikut mengatur pemanfaatan tanah, hanyalah menambah kebimbangan masyarakat.

Keluarnya Peraturan-peraturan Baru Mengaburkan UUPA

Sementara itu, pada tahun 1967, keluarlah dua peraturan baru, yang pada dasarnya mengatur sumber daya lain daripada tanah, tetapi pada kenyataannya mencampuri juga urusan pertanahan. Peraturan yang dimaksud itu adalah UU No. 5 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Kehutanan, dan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Pertambangan. Undang-Undang tentang Pokok-pokok Kehutanan memang bertujuan mengatur hutan, tetapi undang-undang tersebut juga memungkinkan adanya kawasan Hutan dan penguasaan wilayah Hak Penguasaan Hutan, oleh pihak-pihak pengusaha di bidang kehutanan. Demikianlah dilaporkan oleh Mering Ngo, bahwa sekelompok suku Daya Kayan melapor kepada Camat tentang haknya untuk memungut buah tengkawang di hutan yang ditanam oleh leluhur mereka, tetapi rakyat itu kemudian diberi wejangan oleh Camatnya tentang UUPA dan bukti hak atas tanah, sehingga masyarakat Daya itu merasa sangat kecewa.

Sengketa tanah yang berlarut-larut telah terjadi pula di daerah-daerah yang secara "tradisional" merupakan daerah tambang, seperti misalnya Bangka dan Belitung. Baru pada tahun 1983 dicapai pengertian antara pihak pemerintah Daerah Bangka di satu pihak dengan pihak PT Tambang Timah di pihak lain, tentang batas kewenangan masing-masing di bidang pertanahan.

Di samping undang-undang tersebut di atas, kemudian keluar pula Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, yang dengan Pasal 80 dan Pasal 81 nya membuat Kepala Daerah itu menjadi Penguasa Tunggal di daerahnya, koordinator tunggal pembangunan dan administrator tunggal pembangunan di daerahnya masing-masing. Kewenangan yang begitu besar itu, pasti pada saatnya akan ada yang menyangkut kewenangan di bidang pertanahan. Yang jelas adalah dalam hal penggunaan tanah. Hal inilah, antara lain yang terdapat di Bangka antara Pemerintah Daerah dengan pihak PT Tambang Timah seperti telah disebutkan di atas tadi.

Kemudian, keluar pula Undang-Undang No. 4 Tahun 1982, tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang akhirnya juga berisi tentang kewenangan-kewenangan dalam mengurus tanah, meskipun hal itu tidak tampak tertulis di dalamnya. Kemudian diundangkan pula peraturan tentang konservasi alam. Di samping itu semua, yang paling memusingkan, terutama para petani di pedesaan adalah tanda bukti penguasaan tanah yang lama, seperti girik, pipil atau Leter C. Meskipun selalu dikatakan, bahwa surat-surat tersebut itu bukan tanda bukti penguasaan tanah, melainkan tanda bukti "pemanfaatan" tanah saja, namun bagi penduduk baik di kota maupun di pedesaan, surat-surat itulah bagi-

nya tanda bukti hak tanah. Pada umumnya, lebih-lebih di daerah pedesaan, orang yang "memanfaatkan" tanah itu adalah sekaligus penguasanya. Meskipun tanah itu pada kenyataannya digarap oleh orang lain, tetapi nama yang tercantum pada surat-surat tanah yang disebutkan di atas tadi, adalah nama pemilik tanah itu. Karena itulah, agak sulit bagi orang di desa untuk bisa mengerti, bahwa girik ataupun pipil atau letter C itu bukan surat pemilikan tanah. Lebih-lebih kalau dikaitkan dengan kenyataan, bahwa untuk memperoleh sertifikat sebagai tanda bukti hak tanah, selain lama juga terlalu mahal, sehingga untuk memperoleh sertifikat tanah, rakyat pada umumnya tidak begitu tertarik. Selama penduduk itu tinggal di desa yang sama seperti nenek moyangnya, dengan tetangga yang sama seperti yang dia kenal selama puluhan tahun dan merupakan penduduk asli desa, selama itu penduduk itu tidak akan merasa perlu memiliki sertifikat tanah. Sebuah wawancara dengan beberapa orang penduduk yang demikian itu, setelah tanah di desanya selesai diukur, menurut pengukuran "desa demi desa" seperti tercantum pada PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, menghasilkan jawaban yang serupa, setelah mereka ditanya, kenapa sertifikat tanahnya tidak diambil di kantor Agraria. Jawab penduduk: "Buat apa mengambil sertifikat, yang begitu mahal. Semua orang di desa ini mengenal tanah mereka masing-masing dan tanah tetangganya. Tidak akan ada yang berani meributkan tanah yang bukan miliknya. Nanti, kalau di antara kita ada yang akan menjual tanahnya kepada orang lain, baru mungkin kita mengambil sertifikat itu." Demikian ujar mereka sambil tertawa. Sedangkan sertifikat itu adalah hasil Prona.

Adanya pelbagai peraturan perundangan yang pada kenyataannya ikut mencampuri

hal penguasaan dan penggunaan tanah, ditambah dengan sikap masyarakat pada umumnya terhadap hasil kegiatan keagrarian, yaitu sertifikat, tidak membantu kelancaran pelaksanaan UUPA. Yang merasakan perlunya sertifikat tanah terutama adalah masyarakat "pendatang".

Harga Tanah Menyulitkan Usaha Mempertahankan "Jiwa" UUPA

Keberhasilan pembangunan mengakibatkan peningkatan kegiatan ekonomi. Peningkatan kegiatan atau dinamika ekonomi, mengakibatkan peningkatan kebutuhan akan tanah. Peningkatan kebutuhan akan tanah meningkatkan harga tanah itu. Dengan harga tanah yang sedemikian tingginya di tempat-tempat tertentu, dengan bunga bank yang cukup tinggi pula, para pemilik tanah, baik petani atau lainnya, terangsang untuk menjual tanahnya dan menyimpan uangnya di bank, serta hidup kemudian dari bunga bank itu. Itulah skenario positif yang mungkin terjadi, kalau harga tanah tinggi. Pada kenyataannya, tidak sedikit pula para petani yang terpaksa harus menjual tanahnya, baik karena lokasi sesuatu proyek pembangunan memang membutuhkan tanah tersebut, maupun karena bujuk rayu calo tanah, yang kadang-kadang juga disertai dengan ancaman. Uang yang diperoleh dari penjualan tanah itu kemudian dipergunakan untuk membeli macam-macam barang yang semestinya tidak begitu dibutuhkan.

Terlepas dari skenario manapun yang terjadi, akhirnya akan mengakibatkan adanya proses jual beli tanah, di mana tanah itu diperlakukan sebagai komoditi ekonomi biasa, menyimpang dari jiwa UUPA. Yang dimaksud dengan "jiwa UUPA" itu mungkin bisa tercermin dari ucapan

Mohammad Hatta, dalam sebuah pidato beliau di Yogyakarta pada tahun 1946. Mohammad Hatta, pada intinya mengatakan:

1. Kesejahteraan masyarakat secara individual, berangsur akan terdesak oleh keinginan masyarakat untuk memperoleh kesejahteraan secara bersama, dengan cara saling tolong menolong atau gotong-royong.
2. Tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan orang seorang, untuk menindas dan memeras hidup orang banyak.
3. Pemilikan tanah yang sangat luas oleh seseorang, di mana terdapat jumlah penggarap yang besar, adalah bertentangan dengan dasar perekonomian yang adil.
4. Perusahaan yang menggunakan tanah yang luas, sebaiknya diatur sebagai koperasi, di bawah penilikan oleh pemerintah.
5. Menurut hukum adat Indonesia, tanah itu pada dasarnya adalah milik masyarakat. Orang-seorang berhak menggunakannya, sebanyak yang perlu baginya serta keluarganya, hanya dia tidak boleh menjualnya. Kalau tanah itu tidak lagi digunakan oleh orang yang bersangkutan, dia jatuh kembali pada masyarakat, yang wujudnya adalah dalam bentuk desa. Desa akan membagikannya kembali kepada yang membutuhkannya.
6. Tanah yang dipakai oleh kebun-kebun besar pada dasarnya adalah tanah-tanah milik masyarakat. Kalau dalam perusahaan perkebunan itu dilakukan dengan bentuk koperasi, koperasi itu boleh menggunakan tanah itu selama diperlukan olehnya. Hanya memindahkan hak berusaha dia tidak boleh.
7. Perusahaan di atas tanah yang tidak begitu luas, dan dapat dikerjakan sendiri, boleh menjadi kepunyaan orang-seorang, atau menjadi hak milik orang yang bersangkutan. Kalau seandainya kemudian, orang-orang pemilik tanah itu menggabungkan diri ke dalam sebuah koperasi tani, tanah milik yang dibawa oleh masing-masing, tidak diusik.
8. Tanah yang dipandang sebagai faktor produksi utama itu, di luar tanah kediaman, hanya boleh dipandang sebagai faktor produksi saja, dan mestinya tidak lagi menjadi "obyek perniagaan" yang diperjual-belikan, semata-mata untuk mencari keuntungan.
9. Dalam kaitan dengan pendapat di atas, perlu dijadikan pemikiran mengenai tanah yang terletak di luar batas wilayah desa. Apakah tanah itu akan dijadikan tanah yang dikuasai negarakah, atau di bawah naungan badan negara lainnya.
10. Seharusnya tidak terjadi pertentangan antara masyarakat (adat) dan negara, karena negara itu adalah alat masyarakat untuk menyempurnakan keselamatan umum. Karena tanah itu adalah milik masyarakat, maka dengan sendirinya pemerintah itu menjadi guru kuasa mengurusnya dan menggunakannya untuk keselamatan umum. Negara harus berusaha, supaya tanah yang kosong diusahakan menjadi sumber kemakmuran rakyat. Hukum privat sebagai lawan hukum publik, mestinya tidak ada di Indonesia.

Itulah singkatnya pokok-pokok pikiran Pak Hatta tentang tanah, yang dituangkan ke dalam pidato beliau 45 tahun yang lalu di Yogyakarta, yang seperti kita bisa lihat serupa benar dengan jiwa pasal-pasal UUPA yang diundangkan 14 tahun kemudian.

Harga tanah yang mendadak menjadi begitu tinggi, selain menyulitkan usaha untuk bisa mempertahankan jiwa yang terkandung pada UUPA, juga merangsang tumbuhnya profesi calo tanah, serta menimbulkan rasa tidak tenteram pada penerima hibah, penggarap tanah desa, penerima tanah *landreform*, penerima tanah wakaf. Tanah-tanah tersebut oleh para pemilik asalnya sering diusahakan dengan macam-macam cara untuk bisa dikuasanya kembali, supaya nantinya bisa menjualnya dengan harga pasaran yang tinggi. Dilaporkan misalnya, bahwa tanah, yang tadinya menjadi obyek *landreform* dan sudah dibayar oleh penerima redistribusi kepada bekas pemiliknya, kini oleh pemilik lama digugat dengan pelbagai cara. Tanah itu sebenarnya merupakan tanah yang gersang, berlereng, akan tetapi mempunyai letak dan pemandangan yang sangat baik untuk tempat mendirikan hotel. Sebaliknya, tidaklah lucu, kalau petani yang memperoleh tanah melalui redistribusi *land reform* kemudian memperjualbelikan tanah yang dia peroleh dengan harga tinggi; sehingga petani tersebut tiba-tiba menjadi kaya raya, sedangkan pemilik asal dari tanah itu tetap miskin. Tanah-tanah milik masyarakat, seperti tanah desa, pangonan, tanah kaum, tiba-tiba menjadi tanah milik perorangan dan kemudian diperjualbelikan oleh perorangan dengan harga tinggi, seperti terjadi di Kabupaten Bekasi Jawa Barat, di Bali Selatan dan di Kotamadya Padang. Kenaikan harga tanah yang begitu pesat dan di beberapa tempat begitu tinggi, bisa menimbulkan kericuhan di masyarakat dan tumbuhnya profesi calo tanah. Tetapi harga tanah yang tinggi itu juga membuat beberapa kelompok golongan ekonomi lemah menjadi golongan ekonomi kuat dengan tiba-tiba. Tetapi dia menjual-belikan tanahnya seperti komoditi ekonomi biasa, yang bertentangan dengan jiwa UUPA.

Kepentingan Umum

Meskipun pembangunan yang dilaksanakan oleh masyarakat Indonesia telah nyata-nyata memberi manfaat dan meningkatkan taraf hidup rakyat banyak, namun tidak sedikit pula anggota masyarakat yang tergusur dari tanahnya dengan dalih "demi kepentingan umum". Kiranya masih diperlukan adanya petunjuk atau penjelasan tentang apa yang disebut kepentingan umum itu, meskipun telah ada Inpres No. 9 Tahun 1973.

Ada beberapa hal yang kiranya perlu diingat dalam menanggapi apa yang disebut kepentingan umum, yaitu:

1. Kepentingan umum itu adalah sesuatu yang dinamis, yang harus disesuaikan dengan waktu dan tempat.
2. Yang harus dinilai sebagai kepentingan umum adalah pembangunan pada tingkat "proyek", bukan pada tingkat program, sektor atau bidang.
3. Pasal-pasal UUPA yang melandasi kepentingan umum itu adalah Pasal-pasal 6, 14 dan 18.

Hal ikhwal dari pasal-pasal di atas ini telah diuraikan secara singkat di tempat yang lain. Pasal 14 terutama adalah pasal tentang perencanaan penggunaan tanah. Penggunaan tanah pada hakekatnya adalah pembangunan, karena tanpa pembangunan, penggunaan tanah itu tidak ada.

Berkaitan dengan usaha untuk menjabarkan cara-cara pelaksanaan Pasal 14 UUPA, akhir-akhir ini timbul dari sementara kalangan pendapat, tentang apa yang mereka namakan "Tata Ruang". Yang dimaksud dengan istilah "ruang" oleh kalangan tersebut *tidak sama* dengan tanah yang arti istilahnya tercantum pada Pasal 4 ayat 1 UUPA. Tetapi anehnya, meskipun arti dari istilah

ruang itu dikatakan tidak sama dengan tanah, namun dikatakan bahwa Tata Ruang itulah yang akan bisa menggantikan undang-undang tata guna tanah, yang sudah siap tetapi harus dikesampingkan.

Hanya, sampai sekarang, arti "ruang" yang ditampilkan itu, meskipun ada definisinya, tetapi tidak ada penjelasannya. Mak-sudnya, apakah ruang itu mempunyai wujud, belum lagi bisa dikatakan oleh pihak yang bersangkutan dengan jelas. Kemudian, apa yang dipakai ukuran untuk "ruang", apakah ukuran luas, ukuran isi, ukuran berat, ukuran panjang, masih belum jelas. Juga belum lagi jelas adalah cara-cara penerapannya nanti dalam usaha pelayanan terhadap masyarakat.

Sebagai akibat dari adanya ide tentang "tata ruang" yang dalam segala seginya masih belum jelas itu, nasib salah satu dari rancangan undang-undang yaitu Undang-undang Tata Guna Tanah yang bisa diharapkan bisa menopang pelaksanaan UUPA menjadi terkatung-katung.

Sebuah proyek bisa mempunyai nilai kepentingan umum, apabila proyek itu:

1. Menunjang keberhasilan delapan sukses, yang pada saat ini merupakan program yang memperoleh prioritas. Proyek-proyek untuk delapan sukses itu tentunya akan berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lain, dan akan berbeda pula dari waktu ke waktu di daerah yang sama.
2. Proyek yang keberadaannya ditetapkan dengan Keppres.
3. Proyek yang sesuai dengan tuntutan Pasal 30 UU No. 5 Tahun 1974, tentang pembangunan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat.

Proyek-proyek yang tersebut di atas itu tentu ada yang membutuhkan proyek-proyek yang bersifat menunjang. Misalnya, proyek Keppres pelabuhan udara Soekarno-Hatta tidak mungkin berjalan, kalau tidak ada proyek-proyek jalan pendekat umpamanya. Proyek-proyek penunjang demikian itu, meskipun tidak langsung tercantum pada Keppres, secara otomatis mestinya juga menjadi proyek kepentingan umum.

Proyek-proyek kepentingan umum seperti diuraikan di atas itu, bisa diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi bisa juga oleh anggota masyarakat, atau apa yang lazim disebut swasta.

Proyek-proyek yang memenuhi persyaratan seperti yang disebutkan di atas itu kemudian dituangkan ke dalam Daftar Isian Proyek atau DIP untuk disahkan oleh Dewan, baik di Pusat maupun di Daerah. Proyek-proyek yang sudah memperoleh persetujuan yang berwenang itu haruslah disediakan anggarannya dan juga tanahnya, tempat pelaksanaan dari proyek-proyek itu.

Untuk bisa memperoleh tanah untuk keperluan proyek-proyek itu ditempuhlah prosedur sesuai dengan apa yang tercantum pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975, yang mengamanatkan, bahwa pembebasan hak tanah anggota masyarakat dilakukan dengan musyawarah dan mufakat. Di dalam proses pelaksanaan pembangunan, justru saat inilah yang merupakan titik yang paling rawan, karena pada titik inilah bisa timbul *toto tentrem kertosaraharjo* atau sebaliknya ribut dan semrawut. Ada beberapa hal, yang perlu direnungkan lagi tentang Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 itu. Pertama-tama adalah dibedakannya pembebasan tanah untuk keperluan proyek pemerintah

dan swasta. Kalau proyek pemerintah atau proyek swasta itu keduanya memang untuk kepentingan umum, dan memenuhi tuntutan yang tercantum pada Pasal 5 dan Pasal 6 Inpres No. 9 Tahun 1973, tentang pemberian ganti kerugian sesuai dengan harga tanah yang berlaku setempat, serta penampungan mereka yang tergusur dari tanahnya yang memungkinkan mereka tetap melaksanakan hajat hidupnya seperti atau tidak terlalu jauh berbeda dengan perikehidupan mereka sebelum mereka digusur, tentunya tidak diperlukan adanya perbedaan antara proyek pemerintah dan proyek pembangunan swasta. Adanya perbedaan antara proyek pemerintah dan proyek swasta dalam peraturan biasanya diterjemahkan oleh pelaksana, bahwa uang ganti rugi untuk proyek pembangunan pemerintah "boleh" lebih kecil daripada proyek pembangunan swasta, meskipun jenis proyeknya misalnya sama. Perbedaan dalam jumlah ganti rugi itulah yang merupakan sumber kericuhan.

Juga dipersoalkan adalah keanggotaan panitia Pembebasan Hak Tanah itu, yang terdiri dari begitu banyak pejabat, lebih-lebih kalau Kepala Daerah juga ikut turun. Dengan keanggotaan seperti itu, pembicaraan diperkirakan sulit akan menjadi dua arah. Mungkin jumlah pejabat bisa dikurangi, tetapi apabila perlu bisa ditambah dengan *para pemuka masyarakat* untuk mendampingi pihak pemilik tanah, yang akan berhadapan dengan para anggota panitia dalam musyawarah. Rakyat tani kecil tidak akan mampu bermusyawarah dengan para pejabat.

Sebenarnya, terlepas dari siapa yang menjadi anggota panitia pembebasan hak tanah itu, yang terpenting sebenarnya bukan jumlah ganti ruginya, melainkan kemungkinan kelanjutan hidup bagi mereka yang

tanahnya diambil untuk proyek. Lebih-lebih kalau luasan tanah itu dimiliki oleh banyak orang, dan setiap orang hanya memiliki luasan yang kecil-kecil, sehingga kemungkinan jumlah uang ganti rugi yang diterima oleh para pemilik tanah, tetap kecil. Dengan demikian, besar kemungkinan mereka akan menghadapi kesulitan untuk melanjutkan kehidupan baru, terutama untuk memulai sesuatu usaha yang baru.

Jadi, arah pemikiran panitia ganti rugi atau Panitia Pembebasan Tanah itu bukan semata-mata pada harga tanah, melainkan kelanjutan hidup bagi pemilik tanah. Kalau yang memiliki tanah itu kebetulan orang-orang yang mempunyai tanah luas-luas, ganti rugi sebesar harga dasar seperti yang ditetapkan, dan sesuai dengan harga setempat, mungkin sudah cukup adil. Tetapi, kalau pemilik tanah itu adalah petani-petani kecil, di mana tersangkut pula di dalamnya petani penggarap yang tidak mempunyai tanah, dan tidak mempunyai profesi lain, pertimbangan keadilan akan terletak pada *kemungkinan kelangsungan kehidupan*. Mungkin pertimbangan yang demikian itu yang dimaksud dengan pertimbangan yang adil, yang perlu memperoleh pemikiran, dan kalau bisa diterima, dibuatkan petunjuk pelaksanaannya.

Landasan pertimbangan yang telah diuraikan di atas itu, tentunya berlaku juga bagi pelaksanaan pembebasan hak tanah atas dasar Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1985, tentang pengadaan tanah untuk keperluan proyek yang luasnya tidak melebihi 5 Ha, di wilayah Kecamatan. Tujuan pembangunan itu adalah untuk peningkatan kesejahteraan rakyat banyak. Kalau pemilik tanah itu menjadi lebih sengsara karena pembangunan, tentunya ada kekeliruan dalam pelaksanaannya.

Sanksi Hukuman yang Terlalu Kecil, Tidak Menarik Bagi Para Penegak Hukum

Petunjuk tentang kapan seseorang bisa dikatakan melanggar UUPA, tidak pernah ada. Perincian tentang hal-hal yang bisa dilanggar, juga tidak ada. Di samping itu pula, para penegak hukum seperti telah disebutkan di atas, banyak yang belum pernah mendengar tentang keberadaan UUPA.

Selain sulit untuk menuntut pelanggar, kenyataan juga menunjukkan, bahwa denda bagi pelanggaran yang paling berat yang tercantum pada UUPA itu hanyalah sebesar Rp 10.000. Jumlah denda sedemikian itu, tidak merupakan rangsangan bagi penegak hukum untuk melakukan penindakan, karena sudah tentu perkara yang denda maksimumnya hanya sebesar Rp 10.000 hanyalah perkara yang enteng, sedangkan para penegak hukum sudah cukup sibuk dengan pelbagai perkara yang jauh lebih berat.

Organisasi dan Pelayanan

Satu hal lagi yang mungkin pula menjadi penyebab menjadi kurang lancarnya pelayanan pertanahan, adalah organisasi instansinya. Instansi terendah pertanahan dalam birokrasi terdapat di Daerah Tingkat II, sedangkan obyeknya, yaitu "tanah" yang harus diurus, ada di tingkat desa. Kerenggangan birokrasi yang begitu jauh, jelas bisa mengakibatkan timbulnya kesalahan-kesalahan sistematis, yang sulit untuk bisa dijembatani, lebih-lebih kalau kantor yang kedudukannya di kantor Daerah Tingkat II itu tidak mempunyai data tanah yang seimbang mutunya dengan apa yang terdapat di kantor desa atau kelurahan. Hal-hal seperti ini-

lah yang pada saat ini menyebabkan kedudukan Lurah atau Kepala Desa dalam usaha penyelesaian pertanahan menjadi "maha penting". Namun demikian, harus pula diakui, bahwa kedudukan Kepala Desa atau Lurah sebagai "administrator pertanahan", bukanlah kedudukan yang baru, melainkan telah demikian adanya sejak zaman dahulu kala.

Mungkin, karena adanya jarak yang begitu jauh, baik jarak fisik yang ada antara desa dan kantor kabupaten, maupun jarak birokratis, tumbuhlah dengan suburnya pelbagai jenis "kantor antara", yang ikut melayani masyarakat untuk menyelesaikan ikhwal pertanahan. Akibatnya, semua "kantor antara" itu merasa ikut "berhak" untuk memungut biaya dari hasil transaksi tanah, di samping pungutan wajib resmi, sehingga jumlah pemungut biaya dari jual-beli tanah menjadi banyak sekali. Departemen Keuangan memungut, Kantor Pertanahan memungut biaya administrasi, pelbagai panitia memungut, Pak Camat memungut, Notaris PPAT memungut, Pak Lurah atau Pak Kepala Desa memungut, para saksi memungut, Ketua Kampung ikut memungut, pelbagai bentuk Badan Amal di Desa minta sumbangan "sukarela". Dengan jumlah "pemungut" yang begitu banyaknya, bagaimana jadinya citra "pelayanan?" Tetapi, apakah yang demikian itulah memang yang kita inginkan dan karena itu, sistem itu perlu dilestarikan?

Di atas itu adalah beberapa hal, yang dirasakan merupakan hambatan yang menyulitkan pelaksanaan UUPA. Apa yang disebutkan di atas itu hanyalah sebagian saja dari jumlah masalah yang mungkin dihadapi. Kalau dicari, jumlah hal-hal yang bisa dan telah menghambat pelaksanaan UUPA itu, tentu lebih banyak lagi.

Penutup

Pemanfaatan sumber daya alam biasanya hanya dilandasi oleh nilai ekonominya. Misalnya barang tambang hanya akan digali, apabila nilai ekonominya menguntungkan. Nilai sumber daya tanah agak berbeda sedikit dengan itu. Tanah bisa mempunyai nilai politik, nilai sosial dan kemudian nilai ekonomi. Semenanjung Gibraltar terus dituntut oleh Spanyol, hanyalah karena nilai politiknya. Di masyarakat, yang taraf hidupnya masih sederhana, misalnya sebagai petani subsistens atau peternak kecil, tanah itu lebih banyak mempunyai nilai sosial daripada nilai ekonomi, di mana setiap rumah tangga mempunyai ladang garapan masing-masing, tanah pangonan kepunyaan bersama untuk melepas ternak, dan hutan kepunyaan bersama tempat semua orang mencari kayubakar dan hasil hutan lainnya. Pada waktu tanah itu mempunyai nilai ekonomi, dinamika kehidupan masyarakat secara umum biasanya lebih tinggi daripada waktu tanah itu hanya mempunyai nilai politik atau nilai sosial, dan bidang kehidupan pun lebih banyak, serta kaitannya antara satu dengan lain lebih kompleks.

Pada waktu tanah itu mempunyai nilai ekonomi tinggi, faktor letaklah yang menentukan harga tanah, sedangkan pada waktu tanah itu mempunyai nilai sosial yang tinggi, terutama mutu fisik tanah yang menjadi penentu utama harga tanah. Tanah dengan hanya nilai politik yang tinggi, biasanya tidak mempunyai mutu fisik yang tinggi ataupun letak ekonomi yang strategis.

Sehubungan dengan uraian di atas itu, mungkin jelas, bahwa usaha pengaturan tanah, haruslah pula "dinamis" sifatnya, sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat dan perkembangan daripada nilai tanah

sesuai uraian di atas tadi. Namun demikian, usaha pengaturan tanah biasanya mengikuti ideologi negara, meskipun dengan beberapa nuansa. Maksudnya, tidak di semua negara sosialis tanah itu dimiliki negara, karena dipandang sebagai faktor produksi. Demikian pula sebaliknya, tidak semua negara yang berkiblat kepada pasar bebas, memperlakukan tanahnya sebagai komoditi ekonomi penuh.

Sebagai akibat dari keberhasilan pembangunan, nilai tanah di Indonesia kini berada dalam pelbagai tingkat. Ada tentunya yang masih bernilai politik saja. Ada pula yang sedang dalam nilai sosial, tetapi tidak sedikit pula yang sudah mempunyai nilai ekonomi dengan harga yang sangat tinggi. Bagaimana caranya UUPA untuk bisa mengakomodasikan perkembangan nilai dan harga tanah yang kini terjadi, demi keadilan, yang menjadi jiwa UUPA itu? Nilai-nilai dan pandangan berubah dari zaman ke zaman. Karena itu, mungkin usaha pengaturan pun perlu berubah sesuai dengan perubahan-perubahan nilai itu.

Berkaitan dengan masalah sikap dan nilai di atas tadi, pertanyaan besar yang dihadapi UUPA misalnya adalah: Bagaimana sikap yang harus diambil oleh UUPA dalam menghadapi era industrialisasi? Apakah dengan cara pengaturan sekarang ini sudah akan bisa tumbuh sektor pertanian yang tangguh, yang kedudukannya seimbang dengan kedudukan industri? Industrialisasi biasanya membawa akibat urbanisasi, yang meningkatkan dinamika masyarakat dari masyarakat agraris statis ke masyarakat berdinamika tinggi yang mengemban sektor industri dan jasa. Menghadapi hal yang demikian itu, bagaimana kedudukan hukum adat tanah yang telah membudaya di sesuatu wilayah adat? Biasanya hal yang telah dia-

datkan itu sulit hilang, lebih-lebih kalau yang diharapkan sebagai penggantinya adalah sesuatu yang belum dikenal dan dipahami. Para pelaksana UUPA mengalami misalnya, betapa sulitnya menerapkan UU No. 2 Tahun 1960 tentang bagi hasil, bukan karena undang-undang itu buruk, melainkan hantulah karena di pelbagai tempat telah ada cara pembagian hasil antara pemilik tanah dengan penggarapnya yang telah "baku", seperti yang terdapat dan merupakan hal yang diadatkan di daerah masing-masing.

UUPA juga ada membahas tentang "versplintering" tentang tanah pertanian. Memang benar, terpecah-pecahnya (*versplintering*) penguasaan tanah karena waris, atau penjualan bertahap atau lainnya, adalah hal yang pelik untuk dikendalikan. Tetapi, di samping adanya "versplintering" penguasaan tanah pada penduduk, sebenarnya kita juga menghadapi "versplintering kewenangan" pada pertanahan. Demi ketertibian, paling tidak seyogyanya ada "administrator tunggal" pertanahan. Namun pada kenyataannya, pengadministrasian tanah kini tersebar di mana-mana. Ada yang di Badan Pertanahan, ada yang di Kehutanan, instansi PBB, Kelurahan, PPAT, Camat, PJKA dan mungkin ada pula di tempat-tempat lainnya. Pihak-pihak yang kebetulan menguasai tanah yang luas-luas, dan mungkin untuk sementara peruntukan penggunaannya belum jelas, lantas "menggarapkan" tanahnya kepada penduduk. Ada yang diusahakan sebagai tanah pertanian, ada yang digunakan untuk membangun kios dan kegiatan lainnya, di mana para "penggarap" itu mengadakan sejenis "perjanjian bagi hasil" dengan pihak yang memberi kesempatan. Meskipun pada awalnya mungkin para penggarap membuat "janji tidak akan menuntut apa-apa, bila tanahnya nanti di-

perlukan", dan hak garap para penggarap dicabut, namun akhirnya timbul saja keributan. Kasus-kasus seperti itu cukup banyak, tetapi penyelesaiannya menjadi sulit, karena data yang obyektif sebagai rujukan biasanya tidak ada.

Tampaknya, untuk kelancaran usaha pengembangan UUPA untuk waktu-waktu mendatang, kiranya masih diperlukan sejumlah kebijaksanaan yang dibahas dan digariskan oleh instansi tertinggi. Kebijakan-kebijaksanaan tersebut merupakan kebijaksanaan yang tidak bisa diselesaikan secara sektoral, karena tanah menyangkut seluruh kepentingan sektor yang tidak selalu selaras jalannya antara satu sama lain, dan tidak bisa juga diselesaikan hanya dengan himbauan dan harapan. Kita membutuhkan sejenis "strategi" baru di bidang pertanahan untuk bisa menghadapi masa depan yang sifatnya mungkin akan jauh berbeda dengan sifat-sifat masyarakat 30-40 tahun yang lalu. Kebijakan baru yang dimaksud adalah kebijaksanaan yang menyangkut penguasaan dan penggunaan tanah serta perbuatan hukum atas sebidang tanah dan organisasi yang harus menangani pertanahan.

Harus disadari, bahwa siapapun yang menangani pertanahan saat ini, tidak bisa mengabaikan Lurah atau Kepala Desa. Malahan, kedudukan Kepala Desa atau Lurah di lingkup pertanahan tidaklah salah, kalau dikatakan kedudukannya itu sebagai kedudukan "kunci". Tetapi justru Lurah atau Kepala Desa itu merupakan perangkat pemerintahan yang biasanya paling rendah pendidikannya dan pengetahuannya di bidang seluk-beluk pertanahan secara umum. Tidak jarang data tanah yang ada di sebuah desa tersimpan tidak dalam "memori"-nya sebuah komputer, melainkan dalam "memori"-nya Bapa Kepala Desa, yang

kalau dia kemudian meninggal, data tanah tersebut ikut terkubur. Sampai saat ini, rasanya kegiatan penataran pertanahan, penjelasan tentang sesuatu peraturan baru pertanahan, penjelasan tentang teknik yang paling efisien dalam registrasi pertanahan, belum pernah sampai kepada Lurah atau Kepala Desa, sedangkan kedudukan Lurah atau Kepala Desa adalah kedudukan yang "menentukan", kalau tidak malahan yang "paling menentukan" di bidang pertanahan.

Kalau kepada Lurah atau Kepala Desa penerangan pertanahan belum sampai, apalagi kepada rakyat banyak, yang menjadi "subyek hukumnya".

Pihak-pihak yang mengatakan, bahwa ikhwal pertanahan mempunyai kedudukan yang strategis dan sangat penting di masyarakat, mungkin berkata demikian dengan hati yang tulus dan jujur. Tetapi, sampai saat ini, UUPA belum lagi bisa menunjukkan dirinya sebagai undang-undang yang penting, sedangkan kedudukan instansi yang bertugas untuk mengemban UUPA, belum tampak sebagai instansi yang penting pula.

Pemanfaatan sumber daya alam, kegiatan industri, perdagangan dan sektor jasa, dikatakan menuju ke "era" globalisasi. Bagaimana "strategi" pertanahan kita dalam menghadapi globalisasi itu?

Dengan datangnya modal besar ke Indonesia sebagai akibat daripada globalisasi itu, pendekatan macam apa yang akan ditempuh dalam usaha melindungi kaum ekonomi lemah, misalnya?

Banyak masalah di dunia yang bisa hilang ditelan atau diselesaikan oleh "waktu", karena menjadi kadaluarsa, terlupakan, atau memang tidak mau dibicarakan lagi

oleh pihak-pihak yang tersangkut. Akan tetapi masalah tanah tidak pernah menjadi kadaluarsa. Sifatnya justru selalu saja menjadi aktual. Makin lama masalah tanah itu disimpan, makin sulit jalan pemecahannya biasanya. Masalah tanah yang kita hadapi kini di Indonesia, tidak lain adalah tumpukan masalah yang berawal pada kurun waktu pemerintahan kolonial Belanda sebelum pecahnya perang Pasifik, kemudian ditambah dengan masalah yang tumbuh pada waktu pendudukan Jepang, kemudian ditambah lagi dengan masalah-masalah sejak zaman perang kemerdekaan, kericuhan politik dalam negeri, serta tambahan masalah yang ditimbulkan oleh penerapan hukum Agraria baru atau UUPA itu sendiri. Kadang-kadang tali permasalahannya sudah begitu kusutnya, sehingga satu-satunya jalan untuk menguraikan simpul mati itu, hanyalah dengan memotongnya dengan klewang tajam. Cara pemecahan yang demikian itulah yang dimaksudkan dengan "policy issues" di atas itu, yang hanya bisa diselesaikan oleh "instansi tertinggi" dengan "kebijaksanaannya" yang baru.

Pelaksanaan UUPA memang sejak awalnya tidak lancar. Ketidaklancaran pelaksanaan UUPA itu berpangkal dari pelbagai sebab. Pertama, adalah bahwa UUPA itu lahir pada saat iklim politik dalam negeri RI dalam keadaan tidak tertib. Hal ini menyebabkan UUPA itu tidak saja tidak dikenal oleh masyarakat banyak, akan tetapi juga oleh pejabat pelbagai instansi yang seyogyanya mengetahuinya. Reorganisasi tubuh Departemen Agraria, serta kebijaksanaan moneter yang diterapkan Pemerintah RI pada tahun 1965-1966, makin menambah sulit pelaksanaan UUPA itu. Tiadanya rambu-rambu yang bisa dipakai sebagai pegangan yang mantap dalam pelaksanaan,

menimbulkan tafsir yang berbeda di antara para pelaksana terhadap sesuatu instruksi. Kesulitan pelaksanaan UUPA menurut jiwa-nya, makin lagi dipersulit oleh berhasilnya pembangunan, dengan tiba-tiba meningkatnya harga tanah jauh melampaui yang dibayangkan, serta belum siapnya aparat perta-

nahan itu sendiri dalam menghadapi dinamika pertanahan yang makin hari makin meningkat. Kurangnya kelengkapan berupa "rambu-rambu" untuk pelaksanaan, mengakibatkan tidak tercapainya tujuan UUPA dengan baik, sehingga beralasan, kalau masyarakat belum sepenuhnya puas.

Land Reform: Suatu Kegagalan dalam Teori Neoklasik?*

Fiona ATKINS

Ringkasan: *Land reform* pada suatu waktu merupakan komponen kunci strategi pembangunan, tetapi kini kurang disenangi. Kepopuleran kebijakan ini tercermin dari berbagai keyakinan akan dampak positifnya atas efisiensi produksi, pemerataan keadilan, perbaikan struktur politik, sosial dan ekonomi. Argumen-argumen ekonomi adalah yang dominan menekankan efisiensi umum dan akibat-akibat keadilan. Penulis mengemukakan tidak disenanginya kebijakan itu sebagian karena berubahnya keadaan politik dan ekonomi, sebagian lagi karena gagalnya mengembangkan suatu teori *land reform* yang masuk akal dan konsisten.

Kegagalan analisis teoritis ini diketahui dari pengujian konsep sewa-menyewa, kepemilikan, dan hubungan keduanya dengan tanah. Diskusi khusus dan pemahaman *land reform* dalam ulasan ini mengambil ilustrasi dan pembahasan *land reform* di Brasilia maupun pemikiran dan pendirian lembaga-lembaga internasional.

Penulis memperbincangkan kesukaran membedakan *land reform* dari bentuk-bentuk modal yang lain dan menyarankan agar dikembangkan konsep mengenai tanah yang unik dengan menganalisis sewa-menyewa dan kepemilikan sebagai bagian dari "sistem hak milik atas tanah".

1. Pendahuluan: Kemunduran Land Reform

LAND reform sebagai suatu instrumen kebijakan pembangunan diterima luas dalam tahun 1960-an maupun 1970-an dan didukung secara vokal,

kalau tidak secara finansial, oleh seluruh kegiatan politik. Dukungan yang luas ini ber-sumber pada serangkaian pendapat yang memandang sistem penguasaan tanah tradisional sebagai penyebab keresahan politik, pembuat ketidakadilan sosial, dan alasan mendasar kemandekan ekonomi. Mekanisme kaitannya yang tepat umumnya tidak dirinci secara teliti, sehingga pembahasan dan penjelasan *land reform* dari segi ekonomi lemah. Akhir-akhir ini *land reform* kurang disenangi (Lehmann, 1979; de Jan-

*Diterjemahkan oleh Sunarto nDaru Mursito dari Fiona Atkins "Land Reform: A Failure of Neoclassical Theorization?" dalam *World Development*, Vol. 16 No. 8 (Agustus 1988), 935-946.

vry 1981) sebagian karena dalam kenyataan apa yang diharapkan tidak terpenuhi, dan sebagian karena kecenderungan umum para ekonom dan politikus semakin tertuju pada semangat *laissez faire* dan karenanya menolak kegiatan ekonomi negara. Maka apa yang pada suatu waktu dipandang sebagai komponen kunci strategi pembangunan menjadi kurban perubahan mode intelektual. Perubahan intelektual ini terjadi lebih karena kelalaian kewajiban daripada kesengajaan, sebagaimana hanya ada sedikit analisis dan bukan kegagalan analisis dari teori yang mendasari program *land reform*.

Teori *land reform* bertumpu pada pengandaian neoklasik, bahwa tanah hanya dapat dipandang sebagai faktor produksi dan bahwa setiap inefisiensi alokasi adalah karena ketidaksempurnaan atau kegagalan pasar. Dikotomi pasar atau nonpasar dijadikan landasan untuk menjelaskan masalah-masalah pertanian dan membenaran campur tangan negara dalam memperbaiki pasaran tanah yang berlaku tidak semestinya. Argumen pokok adalah bahwa tanah tidak lagi dimanfaatkan secara efisien oleh semua pemiliknya, dan ini berarti pasar tidak menjamin alokasi yang efisien di antara para pemakai. Kegagalan pasar dimengerti sebagai mencerminkan fenomena keadaan luar pasar, seperti pola-pola perilaku nonekonomi, atau berperannya pihak luar misalnya dualisme pasaran tenaga kerja maupun monopsoni pasar tenaga kerja pedesaan. Keduanya ini disebabkan oleh sangat tidak meratanya pembagian kekayaan dan itu tercermin dalam pola kepemilikan tanah yang ada. Negara sebagai pihak nonpasar diharapkan campur tangan guna membereskan fenomena distorsi pasar yang struktural ini. Persepsi-persepsi yang berbasis pasar ini mensyaratkan pengaruh kontekstual yang minimal, sehingga kebijakan serupa dipandang dapat

diterapkan dan diharapkan mempunyai akibat sama, terlepas dari waktu dan tempat. Karena itu masalah-masalah sosio-ekonomi yang lebih luas diabaikan, khususnya peranan proses politik. Jika masalah-masalah ini dimasukkan, maka interpretasi baru tentang keberhasilan dan kegagalan *land reform* dimungkinkan. Untuk mulai menilai kembali, seperti diinginkan oleh ulasan ini, perlu memahami dan mengkritik teori standar *land reform* di Dunia Ketiga.

Telah diakui bahwa aliran ekonomi neoklasik tidak dilengkapi dalam postulat-postulat dasarnya untuk mendiskusikan perubahan-perubahan dalam struktur sosial dan ekonomi, atau mendiskusikan proses-proses politik yang berhubungan dengannya. Teori neoklasik harus dimanipulasi untuk membenarkan *land reform* sebagai suatu kebijakan yang jelas, lebih daripada sebagai kebijakan yang sudah ditentukan sebelumnya. Dalam ulasan ini manipulasi terungkap melalui penyelidikan konsep tanah, kepemilikan, dan sewa-menyewa dalam teori keseimbangan neoklasik, dan cara konsep itu digunakan serta disesuaikan untuk menunjang *land reform* atau nasionalisasi.

Paling sedikit *land reform* harus dikaitkan dengan restrukturisasi sistem pemilikan tanah yang ada. Ini mengharuskan penanguhan berlakunya pasar, sekurang-kurangnya sementara, karena melibatkan penghapusan hak tukar-menukar yang ada dan hilangnya hak milik yang biasanya dihormati. Tindakan demikian mengubah hirarki ekonomi dan sosial, sehingga bersifat sangat politis. Kendatipun jelas mengancamkan pelanggaran hak milik pribadi dan mengimplikasikan konflik-konflik di dalamnya, para ekonom neoklasik awal senang mendiskusikan *land reform* seperti Marshall, Walras ataupun Wicksteed yang kemudian didu-

kung oleh pejuang ekonomi pasar bebas dewasa ini, pemerintah Amerika Serikat.

Terdapat sejumlah pengamatan menarik mengenai percobaan pemikir-pemikir ekonomi liberal dalam mendukung kebijakan yang nyata-nyata menyerang kedaulatan hak milik. Teoritikus-teoritikus awal berusaha menghindari dilema-dilemanya dengan mengemukakan bahwa bagaimanapun hak tanah adalah unik. Pemikir ortodoks sekarang menjauhi teori ini karena lebih suka mengamati korelasi terbalik antara ukuran dan produktivitas. Korelasi tersebut dipakai untuk mempropagandakan pembagian tanah kembali yang menguntungkan kaum miskin didasarkan atas efisiensi ekonomi maupun keadilan. Dari perspektif empiris demikianlah permasalahannya secara teoritis dapat dirumuskan sebagai masalah kegagalan pasar (Cline, 1970).

Baik para pendukung awal ekonomi neoklasik maupun penerus-penerusnya di masa modern, dengan mengemukakan gagasan keunikan dan kegagalan pasar, membenarkan campur tangan negara dalam bidang di mana teori neoklasik menginginkan agar pasar menjadi lebih cocok. Tetapi pandangan implisit dari segi politik adalah sama abstraknya dengan konseptualisasi hak milik tanah, sebagaimana tampak dalam persepsi sempit tentang proses yang perlu untuk menghasilkan keadilan yang lebih besar. Dengan memperhatikan mekanisme pembagian sumber-sumber di luar pasar, ada penerimaan diam-diam akan peran politik, tetapi hubungan-hubungan kekuatan yang merupakan hakikat proses politik diabaikan.

Ulasan ini akan memaparkan bahwa hak milik tanah adalah suatu struktur yang terdiri atas lebih daripada jumlah pemilikan tanah individual. Sistem pemilikan tanah adalah satu bagian dari jaringan hubungan

kompleks dan multidimensi yang melibatkan faktor lain, termasuk pilihan tanaman, teknologi, dan cara kerja dalam produksi dan pemasaran. Suatu bentuk analisis keseimbangan berat sebelah, yang berfokus pada berfungsinya sejumlah pasar dan kemudian mengumpulkan temuan-temuannya, tidak dapat menangkap kompleksitas itu. Pendekatan melalui kait-mengaitkan pasar-pasar masih tidak memadai, karena perkaitan bersilangan dari fenomena seperti sistem kredit, tanaman, dan produksi terjadi di luar pasar (Bharadwaj, 1974; Bhadhuri, 1977, 1981). Permasalahan di masyarakat pertanian semifeodal khususnya gawat, di mana masalah hutang-piutang yang terus-menerus untuk kebutuhan konsumsi mengikat produsen langsung ke dalam suatu bentuk hubungan pemasaran, teknologi, dan produksi (Bhadhuri, 1973; Ghose dan Saith, 1976). Percobaan untuk tetap berada dalam kerangka pasar/nonpasar dan mempertahankan sistem secara campuran berarti, bahwa pembenaran yang lazim mengenai *land reform* secara ekonomi lemah dan mudah goyah karena berubah-ubahnya arus mode intelektual.

2. Land Reform: Permasalahan dalam Pelaksanaannya

Siapa pun yang tertarik pada isu-isu pembangunan Dunia Ketiga dapat mencatat sejumlah negara yang mengaku telah melaksanakan *land reform*. Daftar negara ini akan panjang dan meliputi berbagai sistem politik, dari Kuba yang sosialis kemudian negara satu partai seperti Meksiko dan Tanzania, sampai negara rezim militer seperti Peru, Brasilia, dan Argentina, lalu negara-negara kapitalis Afrika seperti Kenya, hingga negara demokrasi kapitalis yang dianggap

berhasil seperti Taiwan dan Jepang. Lebih sukar adalah menentukan ciri umum sasaran dan hasil yang diharapkan dari kebijakan pertanahan, akibat adanya kesulitan serius dalam menetapkan kriteria evaluasi. Kebanyakan pernyataan mengutamakan, dengan berbagai penekanan, keadilan ekonomi maupun politik dan efisiensi ekonomi.

Land reform yang dilaksanakan dalam konteks politik sosialis revolusioner (Kuba) atau politik nasionalis radikal (Meksiko dan Tanzania) memberikan berbagai tingkat ganti rugi dan menghasilkan pemilikan yang berlainan. Tanah pertanian yang relatif kecil dijadikan milik perseorangan, tetapi biasanya perundangan menekankan bahwa pemegang hak terakhir atas tanah adalah negara sebagai penjaga kepentingan nasional yang tak jelas ketentuannya. Kemudian, hak menyewa tanah orang lain yang tertentu syarat-syaratnya diberikan kepada produsen langsung, yang paling tidak akan didorong untuk mengembangkan koperasi pelayanan maupun penjualan dan seringkali untuk membentuk sistem produksi kolektif. Sasaran pembaruan yang radikal ini meliputi masalah ekonomi struktur dan efisiensi produksi, tetapi cenderung menekankan pemerataan pendapatan dan kesadaran politik.

Pembaruan-pembaruan yang terlaksana dalam perekonomian kapitalis -- Kolumbia, Kenya, Jepang -- adalah lebih seragam dalam hal pilihan struktur pemilikan tanah setelah *land reform*. Keadaan tampaknya akan sesuai dengan diterimanya argumen neoklasik, yang biasanya didasarkan atas dikotomi pasar/nonpasar. Negara-negara itu cenderung memilih kebijakan yang menempatkan negara sebagai perantara yang memudahkan pasar tukar-menukar tanah dan juga mengatasi hambatan-hambatan peralihan tanah. Prosedur biasa adalah negara

mendapatkan kawasan tanah yang luas dengan harga pasar yang dipertimbangkannya, membagi-bagikan itu menjadi bagian kecil dan menjualnya sebagai hak milik pribadi yang penuh untuk digunakan dan diberikan kepada ahli warisnya. Dasar alasannya adalah implikasi efisiensi dan keadilan.

3. Konseptualisasi Tanah dan Sewa-Menyewa dalam Teori Keseimbangan

Suatu pelalaian penting dalam debat mengenai *land reform* adalah setiap mempertimbangkan legitimasi teoritis argumen-argumen dibatasi pada soal tanah dan tidak memperluas ke bentuk-bentuk modal yang lain. Ini khususnya menjadi problematis karena teori neoklasik tidak membedakan kekayaan dari bentuk-bentuk distribusinya. *Land reform* secara prinsip didasarkan pada penerimaan redistribusi satu bentuk kekayaan, tetapi bagaimana mempertahankan ideologi tak boleh dilanggarnya hak milik perorangan itu dalam hubungan dengan bentuk-bentuk kekayaan yang lain? Pembenaaran campur tangan negara atas hak milik tanah tanpa perlu berimplikasi pada bentuk-bentuk kekayaan yang lain, diusahakan dengan berganti-ganti antara konsep tanah dan sewa-menyewa dan mengeksploitasi kekacauan konsep-konsep ini.

Ada dua sumber kekacauan yang fundamental dalam perbincangan tentang tanah dan sewa-menyewa. Pertama, kekacauan timbul dari penggunaan istilah yang lazim dalam arti teknis yang berhubungan tetapi lebih sempit. Kedua, ini ditambah dengan perkembangan dua jalur teori sewa-menyewa neoklasik yang terpisah beserta dua definisi teknis mengenai tanah yang implisit dan berlainan.

Tanah adalah suatu konsep yang dipahami secara longgar yang menggabungkan karakteristik bervariasi menurut pandangan khusus. Orang awam memahami tanah mengacu wilayah-wilayah di permukaan bumi. Ahli hukum memahaminya mengacu bidang-bidang khusus di mana hak-hak kepemilikan mungkin ditetapkan. Ahli ekonomi memandang tanah sebagai suatu faktor tak dapat rusak dalam suplai yang tetap dan terbatas.

Begitu pula, orang awam memahami sewa-menyewa berarti pembayaran yang dilakukan kepada pemilik barang modal sebagai imbalan pemanfaatan pelayanan dari aset itu, sementara ekonom neoklasik mungkin mengambil satu dari dua pengertian alternatif mengenai sewa-menyewa. Satu pengertian yang berasal dari teori Walras, melihat sewa-menyewa dengan kategori pendapatan berhubungan dengan "modal tanah" yang ditentukan menurut cara sama seperti pendapatan-pendapatan faktor lain. Pengertian lain yang berasal dari teori Marshall melihat sewa-menyewa sebagai suatu surplus murni, yaitu pembayaran yang diterima melampaui yang dibutuhkan untuk membawa suatu faktor atau komoditi ke pasar. Secara demikian, sewa-menyewa mungkin menghasilkan pendapatan dari suatu faktor atau komoditi yang suplainya terbatas.

Kedua varian ini mencoba mendefinisikan dan membedakan tanah sebagai hal stabil; legitimasi percobaan demikian dapat dipersoalkan melalui teori sewa-menyewa. Walaupun secara politis atau ideologis tanah mungkin dipandang suatu bentuk kekayaan unik, namun dalam perbincangan ekonomi hanya menganggap tanah sebagai suatu faktor dengan hak milik unik atau biaya sewa sebagai pendapatan unik, sudahlah

mungkin untuk menjalankan *land reform* yang menolak mutlaknya hak milik tanah tanpa resiko meluasnya tantangan terhadap hak-hak milik dalam bentuk yang lain.

Sistem keseimbangan Walras mengasumsikan pembawaan, pola pilihan, dan koefisien teknis produksi tertentu. Asumsi demikian memperbolehkan ketentuan pasar membereskan harga barang-barang konsumsi akhir dan memperbolehkan penyalahan suatu nilai kepada jasa-jasa yang ditawarkan oleh faktor produksi. Semua imbalan faktor itu pada hakikatnya berasal dari nilai output-output dan mencerminkan kontribusi nilai marginal dalam produksi.

Menurut Walras perbedaan antara faktor-faktor tidaklah penting, karena imbalan mereka ditentukan oleh prinsip yang sama. Pemilikan tanah, tenaga kerja, atau modal memberikan hak yang sama untuk meminta pembayaran bagi penjualan jasanya. Perbedaan yang penting ada dalam konsep persediaan (*stock*) : modal, dan konsep aliran (*flow*) : pendapatan. Yang terdahulu diidentifikasi ciri fisik keadaan tahan lama dengan harga pasar yang mencerminkan berkurangnya nilai aliran pendapatan di masa mendatang. Yang kemudian diidentifikasi sebagai barang apa saja yang segera dikonsumsi dan karena itu nilainya langsung tercermin dalam harga pasar sekarang. Perbedaan menghasilkan empat kategori kekayaan masyarakat: pendapatan, yang meliputi semua barang konsumsi akhir; modal, yang meliputi tanah; modal manusiawi dan aset sebagai modal, di mana masing-masing memberikan jasanya untuk menghasilkan pendapatan. Masing-masing jenis modal ini terkait dengan suatu pendapatan khusus -- yakni biaya sewa, upah atau keuntungan/bunga. Dari segi peristilahan, pendapatan-pendapatan itu ditentukan oleh prinsip yang sama.

Walras menekankan bahwa "semua tanah adalah benar-benar modal karena dari tahun ke tahun mendatangkan penghasilan dan ini adalah rangkaian jasa yang memberi pendapatan atau sewa" (Walras, 1954, hal. 214). Hal ini jelas mengalihkan perhatian dari jasa khusus yang diberikan oleh tanah kepada keadaan yang memungkinkan tanah tersebut secara mendasar dinilai sama sebagai modal. Sebagai akibatnya, ahli-ahli teori keseimbangan umum berpendapat:

"Tidak diperlukan teori khusus tentang sewa-menyewa, setiap bidang tanah mungkin diperlakukan sebagaimana halnya seorang pekerja; pemilik tanah dalam sistem pemilikan perorangan harus diberikan imbalan atas sumbangannya pada produksi." (Wicksell, 1934, hal. 132).

Tidak ada teori tersendiri mengenai sewa-menyewa, dia termasuk dalam teori umum ketentuan pendapatan di mana pemilik setiap bentuk modal mempunyai hak untuk menerima pendapatan yang sesuai.

Walras telah mencoba menentukan perbedaan antara tanah dan modal yang lain dengan mendefinisikan tanah sebagai alami, tak dapat rusak dan suplainya terbatas. Ia melihat keadaan tetap ini secara teoritis penting, karena inilah yang dapat mendasari berbedanya keadaan pemilikan tanah dari bentuk-bentuk modal yang lain. Masalahnya adalah bahwa dalam sistem keseimbangan umum keadaan tetap tidaklah unik bagi tanah. Sistem ini berurusan dengan menemukan harga-harga untuk alokasi suatu persediaan tetap barang-barang yang diketahui secara sempurna. Tanah hanya dapat dibedakan dengan mendefinisikannya sebagai modal "alami" yang menerima imbalan disebut sewa. Akan tetapi, jika "alami" diartikan mengimplikasi gagasan bahwa tanah tidak dapat diproduksi lagi, perbedaan ini tidak mempunyai validitas dalam suatu

model seperti dikemukakan Walras, tanpa adanya konsep waktu. Klasifikasi "alami" tidak berhasil menetapkan syarat kekhasan suplai yang dapat menentukan keunikan tanah dan hak pemilikannya. Dalam garis vector input-input (X_1 ----- X_n) tidak ada akibat bahwa X_1 adalah tanah.

Pemikiran neoklasik sebagai jalur alternatif berasal dari Marshall. Dua hal penting membedakan gagasan dan analisis Marshall mengenai tanah dan sewa-menyewa dari Walras. Yang pertama adalah penerimaan akan keseimbangan-keseimbangan sementara. Yang kedua, generalisasi konsep sewa-menyewa.

Keseimbangan-keseimbangan sementara oleh Marshall didasarkan pada pemisahan periode waktu jangka pendek dan panjang menurut ketetapan fisik atau kelembagaan dalam jangka pendek. Hasilnya adalah bahwa dalam jangka pendek keseimbangan sementara terjadi dengan harga yang berbeda dari harga jangka panjang atau harga "normal". Kemungkinan serangkaian keseimbangan sementara memperhitungkan pengertian ketetapan mutlak yang didasarkan pada suplai menyeluruh yang tidak dapat ditingkatkan melewati batas waktunya. Maka, Marshall dapat secara sah mendefinisikan dan menggabungkan premis bahwa tanah berbeda dari faktor-faktor lain berdasarkan ketetapan yang mutlak.

Ide sewa sebagai pembayaran yang mempengaruhi nonsuplai lebih daripada suatu bentuk pendapatan yang secara unik berkaitan dengan tanah menyebabkan Marshall menyatakan:

"Masalah kita yang pokok dengan tanah adalah bukan tanah sebagai tanah melainkan sebagai yang memperlihatkan berdaulatnya suatu prinsip besar" (Marshall, 1891, hal. 458).

"Prinsip besar" itu ialah adanya kekhususan teori sewa bukan sebagai pendapatan tanah melainkan sebagai surplus murni. Karenanya Marshall membalik prioritas Walras, sehingga tanah dan bukan modal merupakan kategori primer.

Kunci untuk generalisasi sewa-menyewa terdapat dalam konsep waktu dan karena itu ketetapan suplai. Mengasumsikan satu barang dan dua faktor di mana salah satunya ada dalam suplai tetap dan mengasumsikan adanya pembayaran kepada yang disebut kemudian, tidaklah dapat mempengaruhi ketersediaannya di pasar, dan karenanya per definisi merupakan surplus murni dan itulah sewa. Marshall menyatakan ketetapan sementara untuk menunjukkan bahwa semua faktor mengandung sifat kuasi-sewa; suatu pembayaran tanpa mempengaruhi suplai pada masa sekarang, tetapi perlu untuk menjamin reproduksi suplai di masa mendatang. Satu akibat adalah tidak dapat dibedakannya secara jelas antara sewa dan keuntungan, jika sementara modal "secara praktis merupakan suatu persediaan tetap untuk masa-masa yang singkat", kemudian "untuk masa itu pendapatan-pendapatan yang berasal darinya berada dalam hubungan yang sama dengan nilai produk, seperti berlaku pada sewa yang sebenarnya". Kekhususan di antara manfaat pembeda dan manfaat yang lain tidaklah bersifat mutlak, tetapi "tergantung pada unsur waktu" dan kemungkinan peningkatan suplainya dalam penerapan usaha. Jadi, dalam waktu yang dikhususkan sejumlah faktor akan ada dalam suplai tetap dan sebagian dari pendapatannya akan merupakan sewa dalam arti ekonomi.

Keadaan tetap suatu faktor (tak dapat direproduksi) adalah ciri yang menentukan apakah setiap pendapatan merupakan suatu surplus atau pembayaran yang perlu. Se-

mentara teori mendefinisikan sewa sebagai surplus murni sehubungan dengan faktor tanah yang tetap, maka pendapatan yang dihasilkan tanah mencerminkan alternatif penggunaan yang mungkin, demikian sehingga sebagian merupakan harga transfer dan sebagian merupakan sewa yang sesungguhnya. Sebagai akibatnya, sewa tidak berada dalam hubungan langsung dengan tanah, begitu pula tidak ada teori tentang pendapatan tanah.

Teori Marshall tentang sewa adalah bahwa pendapatan-pendapatan setiap agen (ekonomi) mengandung unsur sewa; sewa bukan jenis khusus pendapatan yang secara unik berhubungan dengan tanah melainkan suatu kategori yang secara sama dapat dikenakan pada pendapatan faktor lain (Mehta, 1942, mengambil ini untuk kesimpulan baru dengan menyatakan bahwa semua faktor mempunyai aspek tanah). Marshall mungkin mempunyai teori tentang sewa tetapi masih belum dapat memberi dasar untuk menetapkan status khusus pada tanah berhadapan dengan pendapatan faktor lain. Tanpa pengkhususan demikian, tidak mungkinlah menolak hak milik tanah dan jasanya lebih daripada hak-hak pada faktor-faktor lain dan jasa-jasanya. Implikasinya ialah bahwa pandangan Marshall maupun Walras mengenai tanah dan sewa tidak dapat menawarkan argumen yang meyakinkan untuk masalah nasionalisasi tanah. Argumen demikian memerlukan suatu teori khusus tentang sewa, dan ini hanya dapat dikembangkan dengan bergerak dari analisis yang didasarkan agen (ekonomi) terisolasi kepada agen yang didasarkan pada konsep pemilikan tanah sebagai fenomena variabel yang ada dalam struktur sosial. Lokasi-sosial tersebut membawa persepsi sewa bukan sebagai pendapatan yang tak berubah, melainkan suatu pembayaran yang mempunyai implikasi berbeda pada

harga-harga, distribusi dan akumulasi sesuai dengan konteks sosioekonomi khusus.

4. Marshall, Walras dan Nasionalisasi Tanah

Baik Marshall maupun Walras berkomentar tentang masalah nasionalisasi tanah atau pemajakan sewa, dua hal yang berhubungan erat, tetapi argumen mereka tidak sesuai dengan pandangan ekonomi mereka dan harus bersandar pada pernyataan-pernyataan yang tak terintegrasi mengenai keunikan tanah atau sewa.

Pandangan Marshall mengenai sewa sebagai surplus murni menghasilkan keunikan pendapatan sewa yang diperlukan, tetapi merongrong kekhususan hubungan dengan tanah dan tidak mengajukan kaitannya dengan masalah kelas sosial dan penggunaan. Akibatnya ialah adanya suatu kebijakan tanah dan sewa yang tak koheren. Meskipun, sebagai surplus, sewa dapat dipakai oleh negara tanpa akibat yang merugikan, namun menimbulkan masalah karena teori membenarkan dipakainya semua bentuk sewa, bukan hanya sewa tanah, dan dalam pelaksanaannya kesulitan bertambah dengan tidak dapat dipisahkannya sewa yang "riil" dari kuasi-sewa. Ada unsur waktu yang krusial mendasari perbedaan sewa riil dan kuasi-sewa yang mengemuka dalam penyelesaian Marshall. Waktu mengizinkan berperannya perkiraan atau harapan dan sebab itu membatasi pajak-pajak pendapatan yang bersifat penyitaan karena akibatnya merugikan kepercayaan:

"... penyitaan walaupun dari sewa yang benar, akan menjadi suatu goncangan bagi keamanan umum sehingga akan mengurangi akumulasi bahkan lebih banyak daripada pajak khusus yang moderat pada setiap jenis keuntungan atau kuasi-sewa. (Marshall, 1961, hal. 495)

Sebaliknya, Walras mendukung pajak sewa proporsional yang khusus, kendatipun ternyata teorinya dengan keyakinan akan kesamaan nilai mutlak pemilikan dan hak pendapatan dalam semua jenis modal tidak memberikan dasar untuk posisi demikian. Walras memperlihatkan ketetapan tanah dengan implikasi meningkatnya sewa tanah yang terus-menerus dan perkembangan sosial sebagai alasan dasar pemberian sewa: ia berpendapat bahwa keuntungan penambahan nilai hanya untuk pemilik saja bertentangan dengan gagasan keadilan, begitu sehingga sewa perlu dijadikan sumber pendapatan negara yang ideal dan sewajarnya meningkat. Walras mengakui adanya pajak sewa khusus berarti bahwa bagi peruntukkan negaralah bukan hanya bagian tertentu pendapatan tanah, melainkan juga secara implisit termasuk bagian yang sesuai dari modal tanah.

"Penetapan pajak tanah yang proporsional akan secara pasti berakibat mengakui negara menjadi pemilik bersama atas tanah, maupun membagi hak milik tanah di antara orang perseorangan dan negara". (Walras, 1954, hal. 453)

Dalam posisi di atas setidak-tidaknya ada pengakuan implisit bahwa pajak yang tingginya lebih mencerminkan sumber pendapatan daripada tingkat pendapatan membawa ancaman pada hak milik. Dalam gagasan Walras sewa memberikan sumber pendapatan negara yang ideal dan tak menyakitkan, karena setelah pemberlakuan awal tak seorang pun merasa diri terganggu atau menderita akibat pajak itu. Para pemilik secara nyata akan mengalami suatu kehilangan atas nilai asetnya, tetapi sekali tanah berpindah tangan karena penjualan atau pewarisan, maka harga pada saat tanah dialihkan akan mencerminkan nilai bersih tanah sekarang yang dikurangi secara wajar, atau jumlah tanah yang dialihkan pada nilai penuh akan

menjadi bagian berkurang bagi pemilikan seseorang. Walras mengemukakan bahwa sewa selalu meningkat, namun pendapatan pemiliknya akan segera kembali pada tingkat sebelum pajak dan kemudian melebihinya.

Pengamatan ini mungkin diterima secara terpisah, tetapi kesimpulan bahwa pajak sewa akan menjadi sumber pertentangan yang hanya bersifat sementara sukar dipercaya, karena orang-orang akan membandingkan pendapatan mereka bukan pada tingkat mutlak sebelumnya melainkan pada tingkat riil dari mana mereka sekarang dikurangi pajak. Para ekonom liberal harus mengakui bahwa setiap redistribusi yang terus-menerus membawa konflik. Pajak atau pengambilan aset adalah sungguh-sungguh serupa seperti ini, pilihannya adalah apakah menghadapi guncangan singkat pemberian dana atau menanggung beban pajak dalam waktu yang lebih lama. Argumen atas kesamaan kebijakan sewa atau pemberian aset hanyalah benar, bila ada keadaan ideal pengetahuan sempurna, para pelaku benar-benar rasional, dan ada kontrak-kontrak ulang. Kebijakan akan menyimpang apabila diterapkan dalam keadaan politik yang mementingkan kekuatan, ada ketidakpastian, dan banyak waktu diperlukan.

Suatu pernyataan lebih tegas mengenai nasionalisasi tanah yang memakai perspektif teoritis berlandaskan sama seperti Walras diajukan oleh Wicksteed. Ia mengakui bahwa banyak penganut nasionalisasi tanah ditentang untuk mengacu hak milik sosial yang lebih luas. Dan ia percaya posisi demikian mencerminkan penolakan instingtif gagasan bahwa tanah sebagai pemberian alam seharusnya menjadi hak milik perorangan. Lebih lanjut argumen "pemberian alam", ia rasakan, dikuatkan oleh kenyataan bahwa nilai tanah sangat tergantung pada usaha sosial

dan bukan usaha pribadi. Akan tetapi, ia juga bersandar pada argumen moral untuk memberi dasar pada teori maupun praktik kebijakan pemajakan atau nasionalisasi tanah. Wicksteed menerima adanya kesulitan praktis dengan pendiriannya mendukung nasionalisasi tanah, tetapi masih tidak mengakui kekosongan teoritis yang timbul dari konsepsinya yang kurang mendefinisikan tanah atau sewa secara baik. Persoalan yang disadari memerlukan pemecahan praktis adalah: apakah yang merupakan entitas sosial yang tepat untuk mendasarkan hak milik, negarakah, kota praja, pemerintah lokal, ataukah suatu entitas global yang mewakili kemanusiaan? Lagi, pada praktiknya bagaimanakah hal yang murni alamiah harus dibedakan dari modal masa lalu yang tercakup dalam dan tak bisa dipisahkan dari tanah? Wicksteed mengakui tiadanya dukungan logika untuk membicarakan tanah dengan argumen moral menyangkut kontrol komunal atas keuntungan pertambahan nilai. Dan ia menyatakan pembatasan hanya mencerminkan kenyataan bahwa tanah adalah suatu "masalah yang sangat sesuai untuk diperhatikan."

Tampaknya perasaan "kejujuran" yang tidak didefinisikan secara baik itu telah memberikan basis untuk membahas soal nasionalisasi tanah. Dan mazhab-mazhab ekonomi yang utama kurang memiliki perlengkapan teoritis untuk mengulas segi-segi kebijakan tersebut.

5. Sewa dan Land Reform

Pada abad 19 yang lalu masalah pemilikan tanah dan masalah mendefinisikan maupun membatasi hak-hak yang bersangkutan dengannya merupakan isu-isu politik

menonjol, yang terhadapnya para ekonom neoklasik awal dipaksa untuk mengembangkan suatu pendirian. Persepsi dan pembahasan mengenai pemilikan tanah sebagai suatu masalah, sangat dipengaruhi oleh tradisi klasik/Ricardian yang menempatkan sewa sebagai inti perbincangan. Dalam teori Ricardian, pemilikan suatu faktor dan pendapatan yang berhubungan dengannya mendefinisikan kelas dan penggunaannya untuk konsumsi (kebutuhan dasar atau non-dasar) atau akumulasi. Jumlah tabungan tergantung pada bagian-bagian pendapatan fungsional dan kecenderungan-kecenderungan tabungan yang sesuai dengan itu. Akar dari kendala tabungan dan akumulasi dilihat dalam keberadaan sewa sebagai pengurangan dari surplus yang dapat diinvestasikan. Penekanan sewa sebagai surplus yang mendukung kelas tuan tanah yang bersifat parasit, pada dasarnya sudah memberikan alasan yang sesuai untuk berlakunya *land reform*, termasuk penghapusan hak milik tanah perorangan dan pengambilan sewa oleh negara (argumen logisnya dikembangkan oleh James Mill dalam hal sistem penguasaan tanah di India dan oleh J.S. Mill menyangkut penguasaan tanah di Irlandia). Perumusan masalah akumulasi dalam rangka distribusi fungsional, lepas dari sistem produksi yang mendasari, berarti bahwa pemecahan dapat dicari dalam penghapusan hak-hak sewa. Pembeneran penghapusan hak-hak milik tanah, yang didefinisikan hak atas pendapatan sewa, kemudian tidak membawa implikasi apa pun pada bentuk-bentuk milik yang lain. Sewa adalah bagian sisa dan suatu kebocoran dari dana akumulasi; dasar keberadaannya adalah pemilikan tanah perorangan, karena itu seharusnya dihapuskan.

Para ekonom neoklasik seperti Marshall berlanjut melihat sewa sebagai suatu kate-

gori pendapatan pasif, tetapi kepasifan dibatasi relatif pada alokasi sumber daya dan bukan pada akumulasi. Pembayaran sewa yang konkret dipandang sebagai imbalan yang perlu untuk suatu faktor, dan untuk melaksanakan fungsi positif dalam menjamin alokasi di antara pengguna dan penggunaan. Akan tetapi, pembayaran demikian melibatkan suatu unsur "sewa ekonomis" tanpa fungsi alokatif. Pembayaran sewa tidak dianggap menyebabkan distorsi atau kerugian, dan karena itu tidak membenarkan adanya suatu perubahan dalam sifat-sifat atau distribusi hak-hak. Para penulis neoklasik awal mengembangkan argumen-argumen mengenai *land reform* berdasarkan masalah alokasi dan distribusi yang dihubungkan dengan sewa, sedangkan akumulasi dan produksi adalah persoalan sekunder. Ini bertentangan dengan pembahasan neoklasik modern yang didasarkan atas masalah produksi di mana sewa merupakan isu sampingan. Jika sewa diperbincangkan, maka ini adalah keadaan sewa-menyewa dan bentuk-bentuk sewa sebagai berpengaruh pada cara-cara produksi yang adalah sentralnya. Sewa pada dirinya sendiri bukan merupakan permasalahan. Akibat dari pergeseran ini adalah perubahan sifat perdebatan; bukan lagi mengenai masalah mendasar pemilikan tanah perorangan, melainkan menyusut menjadi pengkajian dan penolakan bentuk pemilikan tertentu yang menyimpang.

6. Pemikiran Neoklasik Masa Kini dan Land Reform

Persoalan menyangkut kepemilikan tanah secara politis tidak lagi menonjol dalam perekonomian kapitalis yang maju dan perdebatannya menjadi tidak penting. Para

ekonom pembangunan menegaskan perhatian tertentu pada corak dan struktur kepemilikan tanah dan dampaknya terhadap akses untuk pendapatan serta akibatnya bagi kebijakan pembangunan yang bersifat distribusional. Dalam konteks ini, kepemilikan tanah dibahas sebagai variabel kelembagaan yang merupakan penentu penting untuk pembagian pendapatan dan kepentingan maupun laju inovasi teknologi (Ghose dan Saith, 1976; Bhadhuri, 1973).

Ada dua ciri mendasar dalam perdebatan abad 19 mengenai "pemilikan tanah". Yang pertama ialah arah untuk merumuskan masalah dan pemecahannya dalam kerangka kemiskinan individual lebih daripada akumulasi sosial. Fokus analisis terarah ke milik tanah perorangan dan ini menyebabkan kecenderungan mengembangkan suatu paket *land reform* standar yang menetapkan kepemilikan tanah pertanian kecil. Yang kedua adalah penolakan gagasan "masalah sewa" yang bersifat tidak khusus. Sewa hanya merupakan suatu masalah, sebagai sumber tidak adanya efisiensi, jika mendapat bentuk tertentu sewa yang merupakan keharusan, atau dalam hal khusus dipercaya menyebabkan tidak amannya hak milik dan tidak adanya kepastian untuk dapat menyewa. Jika demikian, lebih-lebih ada lingkungan yang tak pasti daripada adanya tuntutan-tuntutan sewa yang mempengaruhi investasi dan pola tanam. Dengan tiadanya pengertian akan akar dan permasalahan teoritis tentang pemisahan antara tanah, sewa dan *land reform*, maka ada kemunduran dalam pembenaran empiris kebijakan-kebijakan.

Pandangan yang sekarang sangat luas diakui adalah bahwa pembaruan distributif tidak hanya akan meningkatkan akses perorangan pada tanah dan peluang pendapatan, tetapi juga akan mengembangkan efi-

siensi masyarakat dalam produksi pertanian (Lipton, 1974; Dorner, 1964, 1966; Warri-ner, 1969; Cline, 1970). Pandangan ini berkembang dari keprihatinan sosial dan politis mengenai keadilan, kemudian mengutip penjelasan empiris korelasi terbalik antara ukuran pertanian dan hasil per hektar. Ter- capai kesimpulan bahwa produksi pertanian tidak menunjukkan keuntungan dengan pe- ningkatan skala, dan ternyata usaha-usaha tani yang kecil dalam satuan modal dan tanah tampaknya lebih produktif. Dalam keadaan demikian, pembagian tanah kem- bali yang meliputi pengurangan dalam ukur- an kepemilikan dan konsentrasi tanah dapat sekaligus menggalakkan keadilan dan efi- siensi produksi dengan memaksimalkan hasil-hasil produksi sumber daya yang lang- ka. Pembagian kembali tanah diduga efektif memperbaiki penyimpangan dalam pemilik- an tanah yang dilihat sebagai penyebab gagalnya pasar dan misalokasi sumber daya. Bahkan meskipun usaha-usaha tani besar le- bih efisien dari segi keuntungan pribadi, te- tapi dari segi kemasyarakatan tidak efisien dalam keadaan kelebihan tenaga kerja.

Korelasi terbalik yang diamati itu diper- caya bertumpu pada dua relasi yang termas- uk kategori lebih luas, yaitu bahwa hasil tenaga kerja marjinal adalah tetap rendah, sedangkan hasil tanah yang marjinal biasa- nya tinggi di usaha tani yang kecil. Meski- pun mungkin tepat pengamatan itu, namun itu tidak mengajukan pembenaran terus- terang bagi pembagian tanah kembali dan tidak memberikan ramalan adanya kemung- kinan perkembangan produksi.

Argumen yang lazim diajukan untuk mendukung *land reform* ialah mengacu lebih tingginya produksi lahan pada bidang tanah yang lebih kecil (biasanya dirumuskan dalam hasil per hektar) dan menyatakan

bahwa ini disebabkan oleh lebih besarnya pemanfaatan tenaga kerja di tanah milik keluarga kecil. Penjelasan pokok dikemukakan berdasarkan perbedaan fungsi-fungsi obyektif dan kegagalan pasaran tanah maupun tenaga kerja. Pemilik-pemilik tanah besar didorong untuk memaksimalkan keuntungan dan mendayagunakan tenaga kerja bayaran sedemikian, sehingga mereka hanya memanfaatkan tenaga kerja pada tingkat di mana hasil produksi marjinalnya setingkat dengan upah. Tetapi para petani berlahan kecil memaksimalkan produksinya menggunakan tenaga kerja tak dibayar, yang kemungkinan biayanya biasanya lebih rendah daripada tingkat upah di pasaran. Bahkan dengan sasaran, harga dan produktivitas yang berlainan dikemukakan bahwa perbedaan pendapat tidak seharusnya diteruskan dalam hal pasar faktor produksi bersifat bebas dan bersaing. Situasinya hanyalah dapat berlaku dalam keadaan kegagalan pasaran tanah maupun tenaga kerja, dengan pembagian dua sektor tetapi yang tidak bersaing secara efektif. Persoalannya adalah bagaimana menerangkan terbaginya dua sektor itu.

Permasalahan dalam pendekatan kegagalan pasar adalah kurang jelasnya arah hubungan sebab-akibat. Argumen awal mengemukakan bahwa pembagian tanah yang sangat menyimpang merupakan penyebab berbeda-bedanya tujuan maupun terbagi duanya pasar. Dalam keadaan kemiskinan absolut, kekurangan lahan dan ketergantungan pada pertanian, maka keluarga-keluarga petani dikatakan rasional bila mengejar pemecahan masalah mempertahankan hidup daripada maksimalisasi keuntungan (Lipton, 1968). Upaya mempertahankan hidup pada umumnya diasumsikan meliputi maksimalisasi penghasilan, dan karena itu berim-

plikasi pada tingkat dan pola pemanfaatan faktor produksi, dan demi syarat subsistensi mungkin juga ada akibat-akibat pada alokasi tanah di antara tanam-tanaman (Hussein, 1969). Dari kerangka penjelasan untuk pendayagunaan faktor produksi yang berbeda ini, tampaknya lingkungan pembuat keputusan sangat penting untuk argumen. Lingkungan ini tergantung pada struktur kelembagaan yang keadaannya sendiri secara final ditentukan oleh sistem hak milik tanah. Analisis begini tidak dapat memperkirakan perilaku setelah *land reform* dari polanya sebelum *land reform*, karena lingkungan keputusan penting sedang ditransformasi oleh politik. Komplementaritas yang dituntut antara dampak keadilan dan efisiensi dalam *land reform* hanya dapat terwujud berdasarkan *ceteris paribus* kelembagaan. Asumsi demikian tidak dapat berlaku karena jelas-jelas *land reform* berurusan dengan penyesuaian bangunan kelembagaan masyarakat.

Begitu pula, jikalau terbagi duanya pasaran tanah dan tenaga kerja seperti tampak dalam perbedaan harga dipercaya mencerminkan kurangnya peluang memperoleh pendapatan alternatif, maka pembaruan distribusional yang bermaksud meningkatkan akses pada tanah dan pendapatan seharusnya memperbaiki kegagalan pasar dan perwujudannya dalam harga-harga. Juga pembaruan hendaknya secara langsung mempengaruhi lingkungan pembuatan keputusan dan khususnya keputusan-keputusan produksi. Dalam kedua jenis rasionalisasi ini tidak dapat berargumentasi demi keunggulan usaha-usaha tani kecil yang tentunya terjadi setelah *land reform*.

Analisis Cline (1970) mengenai *land reform* di Brasilia memperlihatkan sejumlah

ketidakjelasan dan argumen tidak sah, yang dilakukan dalam penerapan pendekatan "efisiensi". Pengkajian mencoba meramalkan akibat-akibat ekonomi dari pelaksanaan *land reform* dalam produksi yang khusus, dengan menggunakan model ekonometri. Hipotesis dasar dibangun di sekitar penyelidikan mengenai dampak pembagian tanah, yang diperkirakan ada menurut efisiensi statis. Penyelidikan empiris menyatakan bahwa tidak ada skala ekonomi yang berarti, dan bahwa ada hubungan terbalik antara ukuran lahan pertanian dan intensitas penggunaan tanah. Penjelasan-penjelasan teoritis yang disarankan bagi usaha-usaha tani besar yang intensitas penggunaan tanahnya lebih rendah dapat dilakukan dalam kelompok-kelompok besar:

Perilaku. Maksimalisasi tanpa memperhitungkan keuntungan oleh petani-petani besar yang mempunyai tanah untuk prestise; Petani-petani kecil memproduksi untuk konsumsinya sendiri maupun untuk pasar; Tanah dianggap sebagai "aset portofolio".

Ketidaksempurnaan Pasar. Dualisme pasaran tenaga kerja, dan sebagai aspek khususnya kekuasaan monopsoni atas tenaga kerja; ketidaksempurnaan pasaran tanah yang mencerminkan penilaian berlainan dari segi ekonomi dan nonekonomi atas pemilikan tanah baik oleh petani besar maupun petani kecil. Nilai ekonomi melulu mencerminkan tingkat penggunaan yang berbeda dan karena itu hasilnya berbeda, sementara penilaian nonekonomi mencerminkan motivasi yang berlainan pada pemilikan tanah besar dan kecil. Yang terdahulu seringkali merupakan aset keuangan atau politis, sedangkan yang kemudian merupakan jaminan untuk mempertahankan hidup.

Setelah menerima bukti penggunaan ta-

nah dan puas dengan penjelasan-penjelasan-nya, Cline berusaha mengukur perubahan dalam produksi pertanian yang dapat diharapkan dari pembagian tanah kembali. Ia mengakui bahwa enam asumsi pokok diperlukan dalam perhitungannya.

1. Fungsi-fungsi produksi bersifat stabil.
2. Kualitas tanah seperti tercermin dalam harga.
3. Setelah *land reform* pertanian merupakan usaha perorangan dan bukan usaha negara, usaha negara hanya akan menarik kalau ada skala ekonomi yang berarti.
4. Pembagian tanah setelah *land reform* sesuai dengan "unit-unit keluarga". Di sini Cline menekankan pilihan demikian tidak didasarkan atas keputusan nilai, tetapi merupakan kesimpulan logis dari kesaksian penggunaan tanah dan tiadanya skala ekonomi.
5. Satuan luas tanah tertentu setelah *land reform* memanfaatkan input yang sama dengan satuan itu sebelum *land reform*. Dalam konteks ini Cline berkomentar bahwa perlu ada asumsi agar satuan-satuan lahan setelah *land reform* dimiliki oleh perorangan, karena usaha tani negara mungkin menentukan penerapan input secara perintah di mana perilaku yang lalu tidak dijadikan pedoman yang realistis. Di sini Cline menambahkan suatu peringatan dalam catatan kaki yang berkomentar dengan asumsi implisit yang perlu, bahwa ketidaksempurnaan pasar dan pola-pola tingkah laku tetap tak berubah.
6. Angkatan kerja pedesaan yang menganggur terserap ke dalam usaha-usaha tani *land reform* (yang mungkin diasumsikan akan segera mempengaruhi berfungsinya pasaran tenaga kerja dan karena itu menimbulkan masalah untuk asumsi lima di atas).

Dari diskusi sebelumnya pasti ada keraguan mengenai stabilitas fungsi-fungsi produksi dan pola-pola perilaku pokok yang bersifat krusial. Pengajuan asumsi tiga dan empat sebagai aksioma nyata mengungkapkan penghilangan tepat pilihan politis dan ekonomis, yang sesungguhnya meniadakan kemungkinan diskusi lebih lanjut mengenai kombinasi alternatif antara hak milik dan bentuk-bentuk pengelolaannya. Misalnya, pemilikan tanah oleh negara dengan unit-unit fungsional yang diusahakan secara kontrak sewa dan dikerjakan secara perorangan. Alternatif-alternatif bahkan akan berguna dalam skenario Cline, jika pemanfaatan di bawah standar mencerminkan tingginya tingkat pemilikan tanah yang untuk spekulasi. Dalam keadaan demikian pasaran tanah tidak akan berfungsi secara bebas. Mungkin penjual sungguh menjadi pihak yang lemah dan, bila harapan pembeli dan penjual jauh berlainan, tidak akan terjadi jual-beli. Kalau spekulasi mendasari korelasi terbalik antara ukuran tanah dan produktivitasnya, maka pembagian tanah kembali yang standar mungkin memperbaiki rendahnya pemanfaatan tanah dalam jangka pendek, tetapi tak akan mempengaruhi daya tarik relatif tanah sebagai suatu aset sehingga akan ada kecenderungan pembelian kembali oleh para investor. Pembagian kembali hak-hak yang ada tidak akan memecahkan masalahnya. Tidak cukup hanya memperlancar bekerjanya pasar -- yang diperlukan adalah mengontrol hak jual dan menghapus hak milik tanah yang bersifat mutlak. Kekehliran dalam asumsi-asumsi ini muncul karena argumen-argumen dibentuk dari pengamatan langsung, sementara itu dilupakan pemikiran yang mendasari hubungan yang diamati itu.

Cline membenarkan beberapa keberatan

mengenai ketepatan ramalan-ramalan output yang dikemukakannya, tetapi kurang mengakui keterbatasan metodenya yang didasarkan atas konsep efisiensi. Ia juga kurang mengakui bervariasinya pilihan-pilihan kelembagaan yang tersedia atau pengaruhnya pada persamaan-persamaan perilaku yang harus diperkirakan.

Maksud dari bagian ini adalah menunjukkan bahwa sementara pertimbangan keadilan akan mendukung pembagian kembali struktur pemilikan tanah, maka implikasi kriteria ekonomis "obyektif" yang dipilih dalam hal efisiensi dan produksi tidaklah jelas. Korelasi-korelasi yang biasa menunjang argumen pembagian kembali itu mungkin untuk menunjukkan ketidakpastian hak milik, perbedaan biaya tenaga kerja keluarga dan tenaga kerja upahan, perbedaan biaya kredit dan ketersediaannya. Hal-hal tersebut merupakan aspek lingkungan kelembagaan, dan ini diubah oleh pembagian kembali tanah secara berarti. Jelaslah ciri-ciri efisiensi pemilikan tanah setelah *land reform*, entah pemilikan tanah yang kecil ataukah produsen kolektif atau koperasi yang besar, tidak dapat secara valid disimpulkan dari studi mengenai ukuran dan produktivitas lahan yang dibuat di bawah struktur kelembagaan, organisasi atau insentif yang berlainan. Keraguan mengenai akibat-akibat produktivitas meniadakan tampang luar ekonomi dari rumusan-rumusan politik, dan menyarankan agar promosi usaha tani kecil yang dimiliki penggarapnya sebagai sistem yang diinginkan setelah *land reform*, mempunyai bobot politis sebesar bobot ekonomisnya. Kekuatan dan politik kadang-kadang dimasukkan dalam diskusi, tetapi mereka lebih merupakan bagian yang tumpang tindih daripada bagian yang integral.

7. Land Reform: Pendirian Lembaga-lembaga Internasional

Pembahasan di atas mungkin tampak sebagai karikatur kasar, sebagaimana dapat segera diidentifikasi dalam statemen-statemen lembaga internasional besar. Tiga contoh bagus dikemukakan oleh Bank Dunia dalam *Sector Policy Paper on Land Reform* (1975); oleh Komite antarnegara Amerika untuk Pembangunan Pertanian (CIDA)¹ dalam *Land Tenure Studies on Agrarian Structure and Reform in Latin America*; oleh laporan-laporan misi ketenagakerjaan Organisasi Buruh Internasional (ILO) ke Kenya dan Sri Lanka.

Pola standar adalah untuk mengidentifikasi hubungan produktivitas terbalik. Dan setelah menentukan ini, sistem penggarap-pemilik dijadikan norma, yang dalam keadaan khusus perlu dilengkapi kebijakan tambahan dan penyesuaian. Misalnya, pada umumnya diakui bahwa para pemilik baru akan membutuhkan kredit khusus, atau bahwa pasok input sektor swasta yang ada atau sistem pemasaran tidak akan memenuhi kebutuhan para petani kecil. Masalah-masalah baru ini dicoba dipecahkan dengan program pertanian yang komplementer (lihat Bank Dunia, 1975; Perserikatan Bangsa-Bangsa, 1951; untuk statemen-statemen pada tujuan ini).

Meskipun studi-studi kelembagaan seolah-olah berangkat dengan model teoritis yang disederhanakan dan abstrak, kemudian beralih pada kenyataannya yang lebih kom-

pleks, namun kebijakan yang dirancang untuk negara-negara tertentu tidak menyarankan reproduksi model itu saja. Maka pendirian Bank Dunia adalah bahwa:

"Program-program mungkin membutuhkan penyesuaian jika dimaksudkan untuk memenuhi tujuan pembangunan. Bila tanah didayagunakan secara penuh dan hasilnya tinggi, mungkin dampak pembagian kembali tanah dipersoalkan. Adalah penting menentukan sebab-sebab tingginya hasil itu ... Hasil yang tinggi dan kerja yang efisien mungkin langsung berhubungan dengan sistem yang diorganisasikan untuk berfungsi pada skala yang besar (misalnya perkebunan gula) ... lalu, pendekatan yang lebih realistis hendaknya membiarkan sistem tadi tak diubah dan membagikan kembali keuntungan-keuntungannya." (Bank Dunia 1975, hal. 36)

Akan tetapi, alasan yang jelas dari statemen ini adalah adanya norma yang dapat diubah.

Keadaan khusus tersebut diakui dalam laporan ILO mengenai Kenya, di mana sebagian ternak dan pertanian gandum di dataran tinggi yang menguntungkan diurus dalam unit-unit satu keluarga dan dikembangkan dengan koperasi-koperasi produksi. Tetapi, rekomendasi ini didasarkan pada persepsi atas kondisi-kondisi ekonomi dan lagi tidak memberi pengakuan yang betul mengenai dampak proses politik.

Rumusan-rumusan dari badan-badan internasional itu tidak identik dengan tetapi mencerminkan politik dan perhatian individual mereka. Bank Dunia bekerja sebagai badan yang efektif membiayai kegiatan dengan "dewan direktornya" yang didominasi oleh wakil-wakil kepentingan negara kapitalis pada umumnya, Amerika Serikat pada khususnya. Analisisnya tentang *land reform* adalah pemikiran ekonomi yang sangat sempit. Dalam suatu percobaan (keinginannya) untuk menentukan hubungan terbalik ukuran-produktivitas sebagai aksioma nyata, risalah sektor dari Bank Dunia mengajukan

¹Didirikan dengan dukungan lima organisasi internasional melibatkan pertanian Amerika Latin. Mereka ini adalah Organisasi Negara-negara Amerika, Bank Pembangunan Antarnegara Amerika, Organisasi Pangan dan Pertanian PBB, Komisi Ekonomi PBB untuk Amerika Latin, dan Lembaga Ilmu Pertanian Antarnegara Amerika.

perbandingan antar negara maupun antar sektor dalam hal, ukuran dan hasil pemilikan tanah. Pelaksanaan yang pertama tidak bermanfaat. Datanya diambil dari tahun-tahun yang berbeda, meliputi rentang waktu satu dasawarsa dari 1960-1970. Temuannya jauh lebih kacau karena perbedaan iklim yang besar, di samping faktor-faktor kesuburan. Indikator produktivitas yang diukur dalam dollar AS menyembunyikan masalah pokok mengenai pilihan tanaman dengan tingkat harganya dan juga implikasi-implikasi nilainya. Data antar sektor adalah sah sebagai gambaran statis, tetapi jika dikatakan temuan menunjukkan bahwa dikurangnya ukuran pemilikan tanah mungkin meningkatkan output, maka temuan ini jelas terkena kritik yang sama seperti halnya pendapat Cline.

Di pihak lain, CIDA mempunyai pendekatan radikal dan lebih luwes dalam perbincangannya mengenai kebijakan tanah. Hal ini sangat mungkin mencerminkan pengaruh ECLA (strukturalis) yang kuat. Studi CIDA ini masih memperhatikan hubungan produktivitas terbalik, tetapi mengakui bahwa *land reform* dapat paling baik dianalisis dalam kerangka perubahan sosial daripada pilihan ekonomi. Pendekatan kompromi tidak mengacu pada efisiensi, melainkan memandang peranan pertanian dalam pembangunan dan caranya *land reform* mungkin meningkatkan sumbangan potensial pertanian untuk tujuan-tujuan pembangunan.

Dalam praktik, program bukanlah reproduksi sederhana dari rumusan. Sampai suatu tingkat, ini mencerminkan kenyataan bahwa program seringkali merupakan jawaban atas tekanan-tekanan politik atau ketidakstabilan, dan ini mendapat prioritas melebihi masalah efisiensi yang kurang mendesak. Pembalikan prioritas ini menjadi sumber ketidakjelasan, karena politik me-

ngarahkan kebutuhan dan corak perubahan tetapi disembunyikan di belakang alasan-alasan ekonomi. Kemudian ekonomi digunakan sebagai kriteria keberhasilan.

Skema Penyelesaian Pertanahan Jamaika memberi bukti kuat yang menunjang pendapat tentang prioritas pertama politik dalam perumusan maupun pelaksanaan kebijakan, sedangkan contoh-contoh penilaiannya yang didasarkan pemikiran ekonomi tanpa mengakui tujuan-tujuan politis. Post (1978) mengungkapkan sejarah detail Kebijakan Penyelesaian Pertanahan Jamaika segera setelah kerusuhan buruh 1938. Secara jelas dia membuktikan dengan dokumen-dokumen peranan kekuatan dan politik dalam merumuskan dan menghalangi kebijakan.

Pemerintah kolonial meluluskan pembuatan undang-undang dan membiayai Penyelesaian Pertanahan. Kebijakan ini pertama-tama merupakan tanggapan atas kerusuhan tahun 1938 dan dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa diberlakukannya pertanian dengan pemilikan tanah yang bebas akan membantu stabilisasi keadaan politik. Mereka pikir inilah yang akan menjadi hasilnya, karena adanya ideologi petani yang konservatif dan tak berkelas di samping adanya dampak ekonomi yang obyektif dari program dalam mengurangi pengangguran dan memajukan kesejahteraan desa. Pemerintah kolonial mengakui bahwa hasil jangka panjang yang berarti hanya akan tercapai, jika skema penyelesaian menciptakan golongan petani yang konservatif dan juga menggalakkan usaha-usaha bertani yang efisien. Dan ini tentu membutuhkan pembiayaan besar untuk pembangunan pertanahan dan program ekstensifikasi.

Para petani besar telah diguncangkan oleh hebat dan ganasnya kerusuhan, sehingga mereka menerima prinsip penyelesaian.

Akan tetapi, mereka berkepentingan menjamin agar penyelesaian tidak menghasilkan rekonstruksi pertanian dan kehidupan desa besar-besaran. Jangan sampai menguatnya petani kecil sebagai akibatnya akan menghancurkan basis kekuatan tenaga kerja pertanian yang murah. Dengan keinginan akan stabilisasi disertai pemikiran untuk sedapat mungkin mempengaruhi penyelesaian pertanahan dikaitkan dengan pasokan tenaga kerja, golongan elite Jamaika menempuh dua taktik dalam memodifikasi kebijakan pertanahan. Pertama, mereka mengusulkan penjualan bidang-bidang tanah yang lebih besar dan pembentukan suatu kelas petani komersial yang besar. Kedua, mereka menggunakan kekuasaan mereka dalam badan pembuat undang-undang untuk mengurangi bagian dana yang dialokasi bagi pembangunan dan meningkatkan pembiayaan yang disediakan guna pembelian tanah (seringkali yang dibeli adalah tanah yang jelek, tak ada gunanya, dan tak diinginkan). Manipulasi keuangan ini mempunyai dua akibat. Bertambahnya jumlah tanah yang ada untuk dibagikan dan meningkatnya sistem patronase dan klientalisme politik lokal yang besar. Dan dengan mengurangi pembiayaan pembangunan maka ketergantungan upah para pemilik tanah sempit tetap tidak berubah.

Kendatipun ada daya dorong politik yang jelas pada kebijakan dan kemungkinan terjadi perubahan karena alasan politik, namun penilaian-penilaian lebih difokuskan pada keadaan ekonomi yang buruk. Demikianlah laporan Bank Dunia (1952) mencatat sejumlah aspek yang mengedepankan kegagalan ekonomi, seperti dikatakan:

"Banyak dari kekurangan ini tampaknya disebabkan oleh besarnya tekanan-tekanan politik yang ditujukan pada program, dan yang selanjutnya menghalangi pelaksanaannya secara efisien. Untunglah telah tumbuh kesadaran mengenai fakta ini." (Bank Dunia, 1952, hal. 195)

Hal ini adalah pendirian yang jelas-jelas mengasumsikan prioritas pertama ekonomi, dan bukan untuk peranannya dalam melayani politik yang dilihat sebagai rintangan untuk ekonomi.

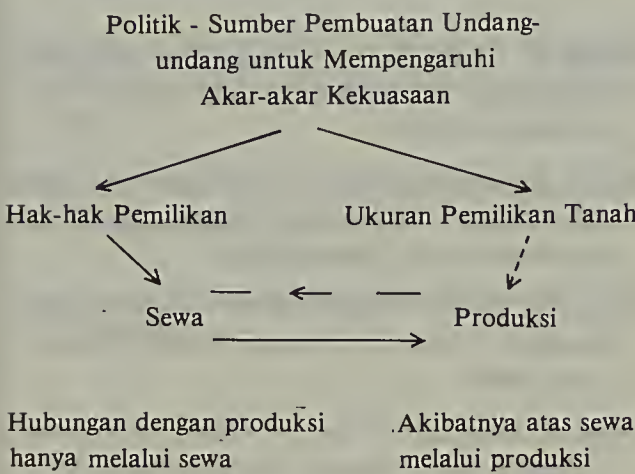
8. Kesimpulan

Tulisan ini telah membahas dan mengkritik perbincangan para ekonom neoklasik mengenai masalah *land reform*. Dikemukakan bahwa inti perbincangan adalah distribusi ukuran pemilikan tanah dan hubungannya dengan produktivitas. Distribusi ukuran tanah merupakan suatu aspek hubungan kelas dalam hal tanah, sehingga menjadi *salah satu* dari ciri-ciri yang membatasi sistem hak milik tanah. Dengan mengakui pentingnya distribusi ukuran tanah, para ekonom neoklasik menghadapi struktur sosial politik yang nonekonomis dan menerimanya sebagai bahan studi yang sah. Pembahasan mengenai ukuran tanah juga mempertanyakan keadaan awal distribusi alam, dan kemudian seharusnya menjauhkan analisis dari pengandaian tingkat netralitas yang menurut istilah Pareto disebut efisiensi. Sayangnya, setelah menemukan permasalahan politis/kelas, para praktisi mengabaikan implikasi-implikasinya dan menerima kembali teknik-teknik dan metode-metode standar. Metode ini meyakinkan bahwa yang menjadi fokus adalah penentuan dan pemfungsian pasar dan bukan jaringan kompleks hubungan-hubungan yang membatasi pasar.

Usulan-usulan standar *land reform* menghindari redefinisi hak-hak dan karenanya menghindari redefinisi hakikat pemilikan. Akan tetapi, hak-hak ini membatasi kekuasaan dalam hubungannya dengan pertanahan, karena bersifat mendasar untuk pengaturan produksi dan pengambilan pajak.

Pilihan yang lebih aman adalah berfokus pada pembagian tanah kembali dan pemulihan pasar yang kompetitif dengan menghilangkan sebab kegagalan pasar.

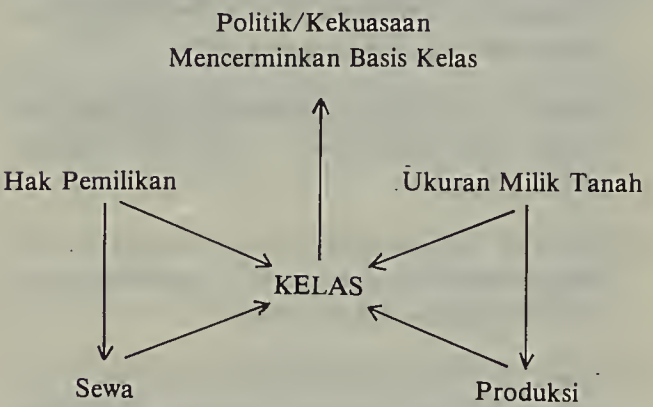
Hal-hal yang dilihat menjelaskan pemilikan tanah adalah gagasan hak milik dan distribusi ukuran pemilikan tanah. Hal-hal ini tidak dipandang mempunyai arti langsung dalam interaksi timbal balik; hanya melalui hubungan sekunder antara sewa dan produksilah kontak diadakan. Misalnya pemilikan tanah memperbolehkan penguatan sewa, lalu bentuk dan tinggi-rendahnya sewa dianggap menjadi insentif-insentif dan karena itu mempengaruhi produksi.



Dalam struktur ini politik dan kekuasaan hanya dapat diletakkan dan dihubungkan pada ukuran pemilikan tanah dengan konsekuensi dilihat sebagai penyalahgunaan kekuasaan yang mendistorsikan pasar. Kekuasaan demikian dapat menjadi obyek untuk diberlakukannya kebijakan, ia tidak merupakan subyek aktif yang secara langsung membentuk kebijakan. Paling banter, kekuasaan ini berguna untuk menghindari atau mengubah pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh para teknisi netral: demikianlah ia merupakan fenomena sekunder saja. Tiadanya dinamika atau sejarah berarti bahwa politik dapat dilihat sebagai hal luar yang dimasukkan dalam perecono-

mian dan bukan hasil dari kepentingan ekonomi itu sendiri. Dalam hubungannya dengan *land reform*, ditunjukkan bahwa teori yang diandaikan apolitis menyembunyikan suatu praktik yang sangat politis.

Suatu teori hak milik tanah seharusnya mengakui bahwa pemilikan dan ukuran tanah bukanlah fenomena yang terpisah dan menyendiri, mereka adalah unsur-unsur vital yang menjelaskan suatu kepentingan "kelas" berkenaan dengan pertanahan. Kelas menjadi inti interaksi unsur-unsur pokok dalam hak milik tanah sedemikian sehingga hubungan-hubungan tidak lagi bersifat satu dimensi. Kelas-kelas ini kemudian mempunyai kepentingan untuk mempromosikan dan melaksanakan kebijakan-kebijakannya. Jadi kelas dan politik adalah input langsung untuk pembuatan kebijakan.



Teori Klasik dan teori Marxis tidak memahami pemilikan sebagai terdiri dari banyak sekali hak-hak individual untuk menukarkan miliknya dengan suka rela, tetapi secara eksplisit mengakui sistem hak milik, khususnya struktur hak milik tanah dan hubungan-hubungan kelas yang bersangkutan. Karenanya teori-teori ini segera dan langsung berhadapan dengan politik *land reform*. Sebagai akibatnya, mereka dapat menjelaskan pilihan-pilihan alternatif tentang hak milik dan struktur pembagian ta-

nah sebagai tindakan rasional bagi kelompok-kelompok politik yang berkuasa dalam masa berbagai tahapan kapitalisme. Dari perspektif ini, merosotnya *land reform* tidak mencerminkan bergesernya mode inte-

lektual melainkan berubahnya struktur kekuasaan kelas, dengan kebutuhan lanjutannya untuk tawar-menawar baru dan kompromi-kompromi yang dapat menjamin legitimasi status dan hak milik.

DAFTAR PUSTAKA

- Barracclough, S. and A. Domike. "Agrarian Structures in Seven Latin American Countries." *Land Economics* Vol. 42 (November 1966): 391-424.
- Barracclough, S. *Agrarian Structure in Latin America: A Resume of the CIDA Land Tenture Studies*. Lexington, MA.: Lexington Books, 1973.
- Bhadhuri, A. "A Study in Agricultural Backwardness Under Semi-Feudalism." *Economic Journal* (1973): 120-137.
- Bhadhuri, A. "On the Formation of Usurious Interest Rates in Backward Agriculture." *Cambridge Journal of Economics* (1977): 341-352.
- Bhadhuri, A. "Class Relations and the Pattern of Accumulation in an Agrarian Economy." *Cambridge Journal of Economics* (1981): 33-16.
- Bharadwaj, K. "Notes on Farm Size and Productivity." *Economic and Political Weekly, Review of Agriculture* (March 1974): A10-A24.
- Cline, W.R. *Economic Consequences of a Land Reform in Brazil*. Amsterdam: North Holland Publishing Co., 1970.
- de Janvry, Alain. *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore, MD.: Johns Hopkins University Press, 1981.
- Dorner, P. *Land Reform and Economic Development*. London: Penguin Books, 1972.
- Dorner, P. "Land Tenure, Income Distribution and Productivity Interactions." *Land Economics* Vol. 40 (1964): 247-254.
- Dorner, P. and D. Kanel. "The Economic Case for Land Reform: Employment, Income Distribution and Productivity." Mimeo (1971).
- Falcon, W. "Farmer Response to Price in a Subsistence Economy." *American Economic Review* (Proceedings) (1964).
- Flores, E. *Land Reform and the Alliance for Progress*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1963.
- Flores, E. "The Economics of Land Reform," *International Labour Review* Vol. 42, No. 1 (1965).
- Ghose, A. and A. Saith. "Indebtedness, Tenancy and the Adoption of New Technology in Semi-Feudal Agriculture." *World Development* Vol. 4 (1976): 305-319.
- Hussain, S.M. "The Effect of the Growing Constraint of Subsistence Farming on Response to Price." *Pakistan Development Review* Vol. 9 No. 3 (1969): 235-272.
- International Labour Organisation. *Emploment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya* (Geneva: ILO, 1972).
- Lehmann, D. "The Death of Land Reform: A Polemic." *World Development* Vol. 5 No. 3 (1978): 339-345.

- Lehmann, D. (Ed.). *Agrarian Reform and Agrarian Reformism* (Winchester, M.A.: Faber & Faber, 1974).
- Lipton, M. "Towards a Theory of Land Reform," in Lehmann (1974), 269-315.
- Lipton, M. *Why Poor People Stay Poor* (London: Temple Smith, 1977).
- Lipton, M. "Theory of the Optimising Peasant." *Journal of Development Studies* (April 1968): 327-351.
- Long, E.J. "The Economic Basis of Land Reform in Underdeveloped Economies." *Land Economics* Vol. 37 (1961): 1113-1123.
- Marshall, A. *Principles of Economics*. London: Macmillan for the Royal Economic Society, 1961.
- Marshall, A. "On Rent." In *Notes on Marshall's Principles*. Ed. C. Guilleband. London: Macmillan, 1961.
- Mehta, A. "Rent in Economic Theory." *Indian Journal of Economics* (1942).
- Post, K. *Arise Ye Starvelings* (London: Martinus Nijhoff, 1978).
- Prebisch, R. "Economic Aspects of the Alliance for Progress." In *The Alliance for Progress: Problem and Perspectives* ed. J. Dryer. New York: Twentieth Century Fund, 1961.
- Raup, P.M. "The Contribution of Land Reforms to Agricultural Development: An Analytical Framework." *Economic Development and Cultural Change* Vol. 12 No. 1 (1963): 1-21.
- UN Dept. of Economic Affairs. *Defects in Agrarian Structures as Obstacles to Development* (1951).
- UN Dept. of Economic Affairs. *Progress in Land Reform*. New York: UN, 1954.
- Walras, L. *Elements of Pure Economics*. London: George Allen and Unwin, 1954.
- Warriner, D. *Land Reform in Principle and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 1969.
- Wicksell, K. *Lectures on Political Economy* London: Routledge & Kegan Paul, 1934.
- Wicksteed, L. *The Common Sense of Political Economy*. London: Routledge, 1933.
- World Bank. *The Economic Development of Jamaica*. Baltimore, M.D.: Johns Hopkins University Press, 1952.
- World Bank. *Sector Policy Paper on Land Reform*. Washington, D.C.: World Bank, 1975.

Perekonomian Timor Timur: Profil dan Prospek

Joao Mariano de Sousa SALDANHA

Pendahuluan

JARUM sejarah Timor Timur berputar pada tahun 1976 ketika daerah itu secara resmi bergabung dengan Indonesia akibat diundangkannya UU No. 7 Tahun 1976 tentang penyatuan Timor Timur ke dalam wilayah Indonesia. Dengan demikian berakhirilah masa yang panjang (\pm 450 tahun) bersama Portugal, negara yang menjalankan kolonialisme brutal dan menimbulkan kemiskinan evolusioner masyarakat Timor Timur.

Kini kita jelang 15 tahun penyatuan tersebut dan selama itu pula telah dicanangkan pembangunan yang dimulai dengan masa rehabilitasi, konsolidasi dan stabilisasi (1976-1979). Kemudian diteruskan dengan pembangunan lima tahun pada pertengahan 1979 hingga sekarang.

Di balik intensifnya pembangunan itu kita tergelitik oleh perdebatan mengenai makna pembangunan secara mondial. Sejak tahun 1950-an hingga awal dekade 1990-an

makna dan ukuran pembangunan terus berubah. Dalam situasi semacam itu timbul pertanyaan bagaimana makna pembangunan bagi Timor Timur? Tentu jawabannya tidak mudah. Untuk itu mari kita telusuri sejenak babak-babak perumusan arti dan ukuran pembangunan agar bisa mendapat gambaran yang jelas supaya bisa menempatkan perekonomian Timor Timur pada porsi yang sebenarnya.

Sesudah itu akan diteruskan dengan profil ekonomi Timor Timur pada bagian ketiga, disusul dengan potensi Timor Timur pada bagian keempat. Lalu uraian tentang masa sesudah keterbukaan pada bagian lima, strategi alternatif pembangunan Timor Timur pada bagian enam dan bagian tujuh mengenai pembangunan Timor Timur dalam konteks IBT (Indonesia Bagian Timur). Akhirnya sebuah catatan penutup.

Makna Pembangunan

Babak pertama definisi pembangunan dimulai pada akhir tahun 1950-an hingga

1960-an ketika PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa) mencanangkan dekade pertama pembangunan. Pada saat itu banyak negara Dunia Ketiga satu demi satu mulai melepaskan diri dari kolonialisme. Pada dekade pertama pembangunan yang dimaksud dengan pembangunan adalah usaha meningkatkan Produk Domestik Bruto (PDB) dengan menerapkan strategi pertumbuhan ekonomi (*growth oriented strategy*). Strategi yang menekankan pada pembangunan sektor-sektor modern dan bersifat padat modal itu berhasil menaikkan pendapatan per kapita negara-negara yang sedang melaksanakan pembangunan. Namun demikian juga melahirkan berbagai masalah antara lain ketidakmerataan pembagian hasil pembangunan. Konsentrasi kekayaan dan kekuatan ekonomi di tangan sebagian kecil orang dan efek tetesan ke bawah (*trickle down effect*) yang semula diharapkan tidak berjalan, menyebabkan kemiskinan malah bertambah dengan bertambahnya pendapatan per kapita.

Oleh karena itu disadari bahwa pembangunan tidaklah semata-mata pertumbuhan. Pertumbuhan ekonomi adalah suatu kondisi yang diperlukan (*necessary*) tetapi tidak cukup (*not sufficient*) bagi proses pembangunan yang bersifat multidimensional. Oleh karena itu muncul definisi pembangunan yang kedua pada awal 1970-an. Babak kedua definisi pembangunan tersebut dipelopori oleh Dudley Seers dan didukung oleh Dennis Goulet. Keduanya adalah ahli ekonomi pembangunan. Dudley Seers mengatakan bahwa pembangunan harus meliputi tiga aspek, yaitu penghapusan kemiskinan, pengangguran dan pemerataan pembagian pendapatan. Apabila salah satu atau dua apalagi ketiga unsur itu gagal dicapai maka dapat dikatakan bahwa tidak terjadi pembangunan (Esmara, 1986: 13).

Untuk memperkuat argumentasi Seers tersebut Dennis Goulet mengemukakan tiga nilai hakiki pembangunan yang jauh lebih luas dari ukuran-ukuran statistika semata-mata. Ketiga nilai tersebut adalah:

1. Kebutuhan untuk hidup, yaitu terpenuhinya kebutuhan pokok sandang, pangan dan papan.
2. Harga diri dari manusia (*self esteem*) untuk tidak dijadikan sebagai alat orang lain demi mencapai kepentingan mereka sendiri.
3. Bebas dari perbudakan (*freedom from servitude*) bukan dalam arti ideologis tetapi bebas dari kebodohan, ketergantungan dan kesedihan. Bebas untuk memilih bagi setiap masyarakat dan anggota-anggotanya secara bersama-sama untuk menghindari paksaan atau tekanan dari luar guna mencapai tujuan sosial yang dinamakan pembangunan (Todaro, 1983: 125-127).

Reaksi terhadap pandangan Seers dan Goulet tersebut adalah munculnya strategi kebutuhan dasar yang juga dicanangkan oleh PBB pada dekade 1970-an. Kebutuhan dasar itu terbagi dalam dua kategori pokok. Pertama, kebutuhan dasar akan pangan, papan dan sandang serta peralatan rumah tangga. Kedua, kebutuhan dasar masyarakat secara keseluruhan seperti air minum, sanitasi, pengangkutan umum dan kesehatan, fasilitas-fasilitas pendidikan dan kebudayaan.

Babak ketiga definisi pembangunan dimulai pada awal dekade 1980-an. Isu yang paling dominan sesudah sekian tahun menjalankan pembangunan adalah ketergantungan yang makin besar terhadap bantuan luar negeri dan kerusakan lingkungan yang semakin parah. Oleh karena itu redefinisi

konsep pembangunan harus mencakup kedua aspek tersebut. Perlu dilaksanakan pembangunan yang bersifat mandiri sambil menjaga keseimbangan lingkungan agar pembangunan dapat berjalan secara berkelanjutan (*sustainable development*).

Babak terbaru pengertian pembangunan muncul pada awal dekade 1990-an ini. Terbitnya buku *Human Development Report* yang ditulis oleh sejumlah pakar UNDP (Badan PBB untuk Pembangunan) menyarankan agar Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dipakai sebagai tolok ukur pembangunan. IPM mengandung tiga unsur pokok, pertama ia bersifat berkelanjutan (*longevity*) yang diukur dengan tingkat harapan hidup. Indikator ini mencerminkan tingkat gizi, kesehatan dan kondisi lingkungan hidup. Kedua, pengetahuan dengan menggunakan akses terhadap pendidikan dan kualitasnya. Sedangkan dimensi ketiga adalah standar hidup yang diukur dengan GNP (Pertumbuhan Nasional Bruto) per kapita. Indikator ini mencerminkan daya beli (*purchasing power*) komoditi kebutuhan dasar (*Kompas*, 12 Januari 1991).

Dari uraian tersebut di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pembangunan itu bersifat multidimensional. Tidak hanya meliputi bidang-bidang yang bisa diukur secara statistika seperti GDP atau sebaliknya meliputi aspek-aspek kualitatif saja seperti harga diri manusia tetapi pembangunan haruslah merupakan paduan di antara kedua bidang tersebut.

Definisi-definisi tersebut mengkaji permasalahan pembangunan pada aras (*level*) negara. Sedangkan kajian dalam tulisan ini bersifat regional (propinsi), bagaimana bisa mempertemukan keduanya? Pada dasarnya konsep-konsep pembangunan yang dipakai pada aras nasional bisa dipakai pada aras re-

gional. Yang berbeda adalah tingkatan pemerintahannya saja. Oleh karena itu dalam menganalisis perekonomian Timor Timur akan dipakai konsep-konsep tersebut di atas dengan sedikit modifikasi. Seperti Produk Domestik Bruto (PDB) pada aras nasional dan PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) pada aras regional dan negara sedang berkembang dipakai propinsi sedang berkembang.

Profil Ekonomi

Menelusuri pembangunan Timor Timur, ada beberapa kesan penting. Pertama, pelaksanaan pembangunan adalah kemauan politik pemerintah untuk segera mengangkat taraf hidup masyarakat. Hal ini merupakan justifikasi dan legitimasi dari penyatuan Timor Timur dengan Indonesia. Kedua, konsekuensi dari justifikasi itu muncul pertanyaan bagaimana agar hasil pembangunan segera kelihatan dan segera dinikmati. Untuk memenuhi keinginan tersebut satu-satunya pilihan strategi yang layak adalah strategi pertumbuhan guna memacu lajunya pembangunan. Ternyata benar, hasil pembangunan cukup menakjubkan seperti ditunjukkan oleh Tabel 1.

Secara keseluruhan semua indikator sosial ekonomi menunjukkan perbaikan selama dekade 1980-an. Hal ini dapat dilihat dari turunnya jumlah penduduk buta huruf dari 65,9% pada tahun 1985 menjadi 54,5% empat tahun kemudian. Begitu juga dengan angka kematian bayi. Di lain pihak terjadi kenaikan pendapatan per kapita berdasarkan harga konstan 1983, yaitu dari Rp.134.002 pada tahun 1983 menjadi Rp.166.931 pada tahun 1988.

Melihat hasil-hasil tersebut tentu kita semua setuju bahwa Timor Timur telah

mengalami kemajuan yang cukup berarti sesudah bergabung dengan Indonesia bila dibandingkan dengan pada masa kolonial Portugal. Hal ini juga didukung dengan pertumbuhan PDRB yang digambarkan pada Tabel 2.

Tabel 1

INDIKATOR SOSIAL EKONOMI TERPILIH TIMOR TIMUR			
No. Indikator	Tahun		
	1983	1987	1989
1. Penduduk	601.938	657.411	701.196
2. Buta Huruf	-	65,9% (’85)	54,5%
3. Pendapatan/ Kpt (Rp)	134.002	157.148	166.931
4. Angka Harapan Hidup	-	-	57 tahun
5. Angka Kematian Bayi/1.000 Kela- hiran	-	47	40

Sumber: - Neraca Kependudukan dan Lingkungan Hidup Timor Timur 1989
- Indikator Kesejahteraan Timor Timur, 1986

Tabel 2 menunjukkan bahwa pertumbuhan PDRB Timor Timur secara keseluruhan meningkat sejak tahun 1983 hingga 1988 kecuali turun sedikit pada tahun 1986. Hal ini diduga akibat krisis turunnya harga minyak yang menimbulkan jumlah dana pemerintah pusat yang dialokasikan ke Timor Timur mengalami penurunan. Akibatnya investasi pemerintah daerah turun dan mengakibatkan turunnya pertumbuhan ekonomi regional. Kelambatan pertumbuhan (5,7%) itu bisa dikompensasi dengan tingginya pertumbuhan pada tahun berikutnya yang langsung meroket menjadi 8,1%. Sedangkan

pertumbuhan rata-rata pada kurun waktu tersebut sebesar 6,03%. Jauh melebihi target 5% yang dicanangkan oleh PBB pada awal dekade pertama.

Tabel 2

PERTUMBUHAN PDRB TIMOR TIMUR
(Harga Konstan 1983)

No.	Tahun	Pertumbuhan (%)
1.	1983	tt
2.	1984	6,61
3.	1985	6,97
4.	1986	5,7
5.	1987	8,1
6.	1988	8,8

Sumber: Diolah dari Tabel-tabel Pokok Kantor Statistik dan BAPPEDA Tk. I Timor Timur, 1989.

Keberhasilan strategi pertumbuhan ini juga dapat dilihat pada kemajuan industri Timor Timur. Secara umum perekonomian suatu daerah dapat dibagi ke dalam tiga sektor utama, yaitu sektor primer (pertanian dan pertambangan), sektor sekunder (perdagangan dan industri) dan sektor tersier (jasa dan keuangan). Industrialisasi perekonomian dapat dilihat pada seberapa besar kontribusi sektor sekunder dan tersier dalam pembentukan PDRB. Bila kedua sektor itu kontribusinya besar maka dapat dikatakan daerah tersebut industrinya sudah cukup maju. Sebaliknya bila sektor primer yang paling menonjol kontribusinya maka perekonomian itu masih sangat agraris.

Keadaan Timor Timur menunjukkan hasil yang cukup menggembirakan. Dalam kurun waktu 1983 dan 1988 terjadi pergeseran struktural perekonomian dari agraris ke industrial. Hal ini diperkuat dengan penurunan kontribusi sektor primer dalam

pembentukan PDRB sebesar 45,02% pada tahun 1983 menjadi 39,47% tahun 1988. Sektor sekunder naik dari hanya 13,51% pada tahun 1983 menjadi 16,23% pada tahun 1988. Begitu juga dengan sektor tersier yang naik dari 41,47% pada tahun 1983 menjadi 44,3% pada tahun 1988. Itu berarti sumbangan sektor sekunder dan tersier dalam pembentukan PDRB pada tahun 1988 lebih dari 60%. Luar biasa. Gerakan pertumbuhan itu dapat dilihat pada Tabel 3 berikut.

Pergeseran struktural perekonomian Timor Timur seperti ditunjukkan di atas mengungkapkan bahwa kemajuan daerah itu pada dekade lalu sangat pesat. Pertanyaannya adalah seberapa jauh validnya data tersebut dan hasil-hasil yang telah dicapai itu dapat memecahkan berbagai persoalan yang timbul akibat dari penerapan strategi pertumbuhan?

Agak sulit menjawab pertanyaan ini dan lebih sulit lagi bila dikaitkan dengan konsep pembangunan yang dikemukakan oleh Seers dan Goulet pada bagian kedua tulisan ini. Bisa diduga bahwa peningkatan-peningkatan secara statistika itu belum mencerminkan

pembangunan sesungguhnya oleh karena variabel-variabel kualitatif seperti kebebasan mengadakan pilihan, sikap senang dan tenteram belum bisa diukur. Bahkan kebebasan untuk mengadakan pilihan terutama dalam mengkonsumsi barang dan jasa masih terbatas oleh karena rendahnya daya beli masyarakat. Begitu juga ketenteraman mengolah dan membuka ladang baru masih sulit oleh karena faktor psikologis dan kekuatan lain di luar kemampuan mereka. Akibatnya *output* rendah yang bermuara pada rendahnya pendapatan masyarakat.

Terlepas dari itu optimisme selalu ada. Jika ada kemauan pemerintah untuk membangun dan menikmati hasil secepatnya, maka pemerintah juga tentu punya kemauan dan komitmen politik untuk membagi hasil-hasilnya secara adil kepada setiap anggota kelompok masyarakat. Begitu juga secara terus-menerus berusaha menciptakan situasi yang kondusif supaya mereka menikmati hasil pembangunan itu dalam suasana ketenangan dan ketenteraman. Oleh karena itu kini saatnya definisi pembangunan yang dikemukakan oleh Seers dan Goulet menjadi acuan bagi setiap perencana pembangunan Timor Timur.

Tabel 3

KONTRIBUSI SEKTORAL PDRB
(Harga Konstan 1983)

No.	Sektor	1983	1984	1985	1986	1987	1988
1.	Primer	45,02	45,03	43,11	42,05	40,47	39,47
2.	Sekunder	13,51	12,79	12,67	12,53	15,03	16,23
3.	Tersier	41,47	42,18	44,22	45,42	44,56	44,30
4.	PDRB	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Sumber: Kantor Statistika dan BAPPEDA Timor Timur, 1989.

Potensi Ekonomi

Potensi daerah Timor Timur cukup besar, hanya belum dikembangkan maka terkesan daerah itu miskin. Berdasarkan keadaan alamnya dapat dikemukakan berbagai potensi ekonomi Timor Timur yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pembangunan antara lain padi, kopi, jagung, kopra dan ternak di sektor pertanian. Di bidang pertambangan ada minyak dan gas alam serta marmer. Sedangkan di bidang kehutanan ada cendana dan di sektor jasa tersimpan potensi pariwisata. Bila sudah dikelola secara penuh penerimaan daerah Timor Timur akan meningkat tajam dan cukup untuk membiayai seluruh pembangunan Timor Timur. Berikut diuraikan potensi beberapa bidang itu.

Padi

Pendapat umum masyarakat di luar Timor Timur mengatakan bahwa daerah itu bukanlah penghasil beras. Hal ini semata-mata karena kurang informasi terhadap keadaan yang sesungguhnya. Timor Timur adalah sebuah daerah penghasil beras, bahkan pada zaman Portugis daerah Uatu-Lari dan Uatu-Carbau dijuluki dengan *Celeiro de Timor* (Lumbung Timor) yang menghasilkan beras dalam jumlah ribuan ton per tahun. Belum lagi daerah-daerah lain penghasil beras seperti di kabupaten Baucau, Manatutu, Ermera dan Maliana. Gambaran lebih jelas mengenai produksi beras Timor Timur dapat dilihat pada Tabel 4.

Terlihat pada tabel di atas bahwa selama satu dekade terjadi kenaikan produksi padi dengan tingkat yang semakin meningkat. Hal ini diduga akibat dua faktor. Pertama,

masyarakat kembali mengolah sawah mereka secara perlahan-lahan dengan pulihnya keamanan dan "pembukaan (pencetakan)" sawah baru. Kedua, penerapan mekanisasi pertanian di beberapa daerah seperti di Saree (Ermera). Hal ini diperkuat dengan naiknya produktivitas setiap tahun.

Tabel 4

PERKEMBANGAN PRODUKSI DAN PRODUKTIVITAS PADI TIMOR TIMUR

No. Tahun	Produksi (Ton)	Produktivitas (Ton/Ha)
1. 1976	8.005,01	0,79
2. 1977	10.907,96	0,89
3. 1978	14.032,38	1,04
4. 1979	17.820,34	1,20
5. 1980	22.876,16	1,41
6. 1981	28.183,23	1,59
7. 1982	29.771,00	1,67
8. 1983	31.663,00	1,67
9. 1984	33.843,00	1,61
10. 1985	36.355,00	1,79

Sumber: Dinas Pertanian Tanaman Pangan Propinsi Timor Timur.

Tabel 5

EKSPOR BERAS TIMOR TIMUR 1951 DAN 1953

No. Tahun	Ekspor (Ton)	Penerimaan (Patacas)*
1. 1951	278	85.440
2. 1953	148	52.000
3. Jumlah	426	137.440

* 1 Patacas = \$6 (Escudo Portugis),
\$1 Escudo = ± Rp. 100, kurs 1975.

Sumber: Felgas, 1954.

Secara tradisional masyarakat Timor Timur punya makanan pokok beras (utama) dan jagung (kedua). Bahkan pada zaman Portugis sudah dapat mengekspor seperti ditunjukkan dalam Tabel 5.

Juga disebutkan bahwa negara klien ekspor Timor Timur pada waktu itu adalah Belanda dan Malaysia (Felgas, Ibid.: 513). Dengan tingkat keyakinan yang cukup besar dapat dikatakan bahwa bila semua areal persawahan Timor Timur terutama sepanjang pesisir pantai selatan sudah dikelola lagi dengan baik, maka Timor Timur akan muncul sebagai salah satu daerah pengekspor beras baik di dalam negeri maupun ke luar negeri.

Kopi

Sama halnya dengan padi komoditi andalan lain Timor Timur adalah kopi. Perdagangan tanaman ini menduduki urutan pertama ekspor Timor Timur baik pada zaman Portugal maupun sekarang. Hal ini dilihat pada Tabel 6.

Tabel tersebut menunjukkan bahwa sejak akhir 1880-an hingga sekarang kopi Timor Timur sudah diekspor. Sayang tidak ada data yang mengungkapkan negara tujuan ekspor, tetapi bisa diduga ke Eropa dan Amerika, bahkan mungkin juga Asia. Walaupun produksinya berfluktuasi tetapi peranan kopi dalam ekspor keseluruhan Timor Timur selalu di atas 60% kecuali pada tahun 1860 dan 1910.

Bahkan pada tahun 1931 dan 1968 ekspor kopi tersebut persentasenya melampaui 90%. Keadaan ini menunjukkan bahwa kopi memainkan peranan yang sangat besar dalam perekonomian Timor Timur. Sayang data mengenai kopi ini tidak banyak tersedia sesudah Timor Timur bersatu dengan Indo-

nesia, sehingga analisisnya kurang berkembang. Yang jelas sesudah periode itu kopi Timor Timur dikelola secara tunggal oleh PT Denok (Salazar).

Tabel 6
Jumlah dan Persentase Ekspor Kopi Timor Timur

No.	Tahun	Kopi (Ton)	Ekspor (%)
1.	1860	23	8,80
2.	1865	148	65,90
3.	1880	1.750	tt
4.	1891	1.266	tt
5.	1900	794	tt
6.	1905	721	63,00
7.	1910	1.057	53,10
8.	1915	1.242	77,10
9.	1920	895	60,70
10.	1925	1.672	80,40
11.	1931	2.438	95,00
12.	1939	878	80,00
13.	1950	1.396	77,80
14.	1955	tt	74,49
15.	1960	tt	63,22
16.	1965	tt	82,00
17.	1968	tt	91,32
18.	1982	2.968	tt
19.	1988	4.771	tt

tt = tidak tersedia
Sumber: 1. Felgas, Ibid.: 4600
2. Monografia de Timor, 1970: 152
3. Kantor Wilayah Departemen Perdagangan Timor Timur

Cendana

Salah satu daya tarik kedatangan orang Portugis ke Timor Timur adalah kayu cendana. Teofilo Duarte, Bekas Gubernur Timor Portugis mengatakan:

”Foi este produto lenhoso, que deu fama a Timor e que motivou a referencia que os Lusiadas lhe fazem num dos seus cantos” (1930:161).

Produk kayu berharga inilah yang telah memberikan kebanggaan bagi Timor dan memotivasi para Lusiadas (sebutan kebanggaan bagi orang Portugis) menjadikannya sebagai salah satu tujuan.

Kayu cendana telah menjadi komoditi ekspor Timor Timur sejak tahun 1900-an. Dalam perkembangannya merosot baik harga maupun jumlah karena eksploitasi yang berlebihan tanpa menghiraukan kelangsungan hidup kayu tersebut. Itulah ciri kolonialis Portugis dalam mengeksploitasi kekayaan bangsa-bangsa lain.

Akibat merosotnya harga dan jumlah produksi maka pada tahun 1926 dan seterusnya pemerintah kolonial melarang ekspor cendana untuk selamanya. Hal ini dapat dilihat pada Tabel 7.

Tabel 7

EKSPOR CENDANA TIMOR TIMUR

No.	Tahun	Cendana (Kg)
1.	1910	898.006
2.	1915	57.550
3.	1920	121.033
4.	1925	20.000
5.	1926	Ekspor dilarang

Sumber: Duarte, Ibid.: 161-162.

Setelah Timor Timur bersatu dengan Indonesia ada usaha-usaha baik legal maupun ilegal mengeksploitasi lagi kayu cendana. Tetapi sejauh mana eksploitasi itu tidak ada data yang mengungkapkannya. Hanya pada awal tahun 1860-an berdiri sebuah pabrik di Fatuahi-Dili yang mengolah cendana menjadi minyak wangi mahal. Tetapi distribusinya ke mana tidak ada data yang menjelaskan. Dugaan penulis minyak wangi tersebut

langsung dilempar ke pasar internasional melalui Singapura.

Berdasarkan data dan uraian tersebut di atas dapat dikatakan bahwa cendana masih tetap menjadi harapan salah satu komoditi andalan ekspor Timor Timur. Operasi pabrik tersebut perlu dilanjutkan tetapi perlu mempertimbangkan keuntungan yang diberikan kepada masyarakat Timor Timur.

Di lain pihak perlu menghindari pola eksploitasi cendana Timor Timur ala kolonialis Portugis yang tidak memperhatikan unsur kelanjutan hidup pohonnya sendiri. Perlu diadakan penanaman kembali dan peremajaan hutan cendana yang secara alamiah telah tumbuh di sana. Pola peremajaannya bisa mengikuti pola peremajaan kopi yang dilaksanakan sekarang dengan anggaran miliaran rupiah.

Masih banyak potensi pertanian yang perlu diungkapkan tetapi supaya kajian ini tidak bertele-tele penulis mempersilahkan sidang pembaca untuk memeriksa pada berbagai penerbitan Kantor Statistik Timor Timur atau sumber lain.

Pertambangan

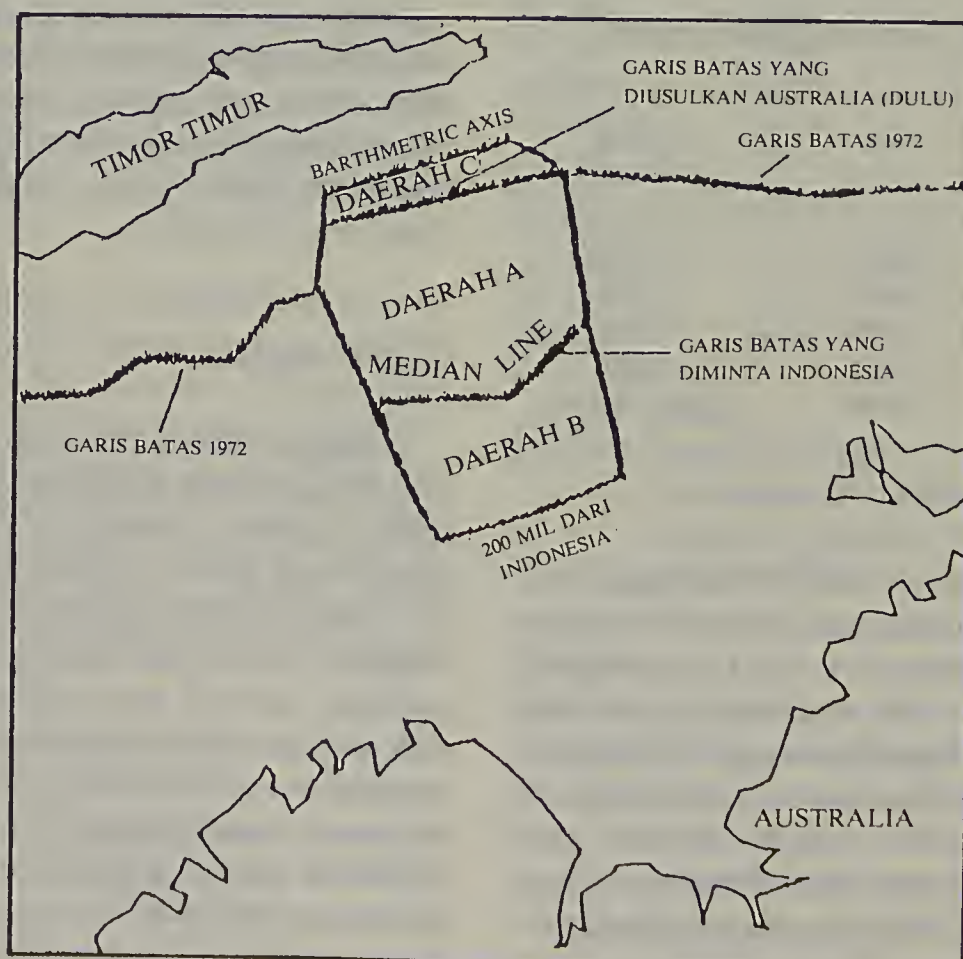
Sepanjang tahun 1989 dan 1990 salah satu diskusi publik Indonesia yang hangat adalah negosiasi Perjanjian Celah Timor (*Timor Gap*) antara Indonesia dan Australia. Celah yang diperkirakan menyimpan cadangan minyak 500 juta barrel menurut perkiraan hati-hati atau 5 miliar barrel minyak dan gas alam menurut perkiraan optimistik (Usman, 1986: 990) itu terletak persis di daerah pantai selatan Timor Timur. Jumlah ini walaupun hanya menurut perkiraan seismis termasuk salah satu dari 25 ladang minyak terbesar di dunia. Oleh karena

itu negosiasi itu menjadi menarik dan rumit. Pertama, ia mengandung dimensi internasional penyatuan Timor Timur dengan Indonesia yang belum tuntas menurut PBB. Kedua, kandungan minyak itu sendiri yang besar sehingga kedua pihak yang terlibat negosiasi cenderung ingin mendapat porsi yang besar atau menarik keuntungan politis. Ketiga, hasil negosiasi itu sendiri yang dinilai timpang karena merugikan kepentingan Indonesia secara ekonomis. Walaupun secara politis Indonesia beruntung karena negosiasi dan perjanjian itu memiliki makna pengakuan *de jure* Australia atas penyatuan Timor Timur dengan Indonesia. Penentang utama isi perjanjian itu adalah Profesor Herman Johanes, mantan Rektor Universitas Gajah Mada.

Namun demikian perjanjian yang ditandatangani oleh Menteri Luar Negeri Indonesia, Ali Alatas dan Menteri Luar Negeri dan Perdagangan Australia, Gareth Evans dalam pesawat di atas Celah Timor pada bulan Desember 1989 itu sudah diratifikasi oleh DPR Indonesia pada bulan yang sama tahun 1990.

Perjanjian itu membagi Celah Timor menjadi tiga daerah pengelolaan (A, B dan C) seperti terlihat dalam gambar berikut:

1. Daerah A akan dikelola secara bersama antara Indonesia dan Australia dengan pembagian hasil yang sama.
2. Daerah B dikelola oleh Australia dan akan memberikan hasil pajak sewa sumber daya kepada Indonesia sebanyak



10% yang dikalkulasi berdasarkan pajak perusahaan.

3. Daerah C dikelola oleh Indonesia dan membayar pajak 10% pajak pendapatan (*Contractor's Income Taxes*) perusahaan minyak yang beroperasi di daerah C (*Treaty Between Indonesia and Australia ... 1990:7*).

Argumentasi Profesor Yohanes adalah isi perjanjian tersebut telah merugikan Indonesia karena diperkirakan daerah C tidak ada minyaknya dan sebaliknya dengan daerah B. Oleh karena itu sebaiknya hasil pembagian pengelolaan Celah Timor itu dibagi 2 saja agar bisa lebih adil (*Petroleum and Mining Report*, January 12, 1990).

Terlepas dari isi perjanjian tersebut dapat dilihat bahwa Timor Timur memiliki potensi minyak dan diharapkan bila kelak dieksploitasi akan menaikkan kemampuan penerimaan daerah Timor Timur. Mogamoga peningkatan penerimaan tersebut juga dinikmati oleh masyarakat Timor Timur yang sudah banyak menderita karena potensi alamnya sendiri sejak dahulu kala.

Dalam kerangka demikian adalah relevan mengusulkan agar basis operasi Otoritas Bersama Pengelolaan Celah Timor dipusatkan di Timor Timur, tepatnya di daerah pesisir pantai seperti Aliambata (Uatu-Lari) atau Suai yang langsung menyentuh wilayah tersebut, bukan di Kupang atau Jakarta yang jauh dari Celah Timor.

Post Keterbukaan

Bagi masyarakat Timor Timur tanggal 1 Januari 1989 adalah tanggal istimewa karena pada saat itulah Timor Timur dinyatakan terbuka dan mengizinkan masyarakat bepergian baik dalam Timor Timur maupun ke

luar daerah itu tanpa membawa surat izin jalan. Implikasi ketertutupan selama kurang lebih 14 tahun itu telah menimbulkan berbagai masalah. Antara lain naiknya pengangguran terdidik (*Kompas*, 2 Juli 1988) karena terbatasnya lapangan pekerjaan dan kurang bebasnya petani menjual hasil produksinya. Kegiatan ekonomi selama ini lebih banyak digerakkan oleh anggaran pemerintah di sektor publik, sedangkan sektor swasta kurang partisipasinya akibat ketertutupan dan kesan Timor Timur kurang aman.

Kini sesudah dua tahun keterbukaan itu berjalan bagaimana hasilnya?

Terlalu dini untuk mengukur keberhasilan dan kegagalan hanya dalam kurun waktu dua tahun, tetapi harus diakui bahwa terjadi perubahan pola berpikir masyarakat. Dunia mereka bukan hanya di Timor Timur tetapi di seluruh Indonesia. Perasaan mereka lega oleh karena terlepas dari "sangkar emas". Sebuah kemerdekaan bergerak sudah dicapai.

Tetapi yang paling penting keterbukaan tidak hanya terbatas pada penghapusan surat izin jalan tetapi harus bersifat multidimensional. Paling tidak ada tiga aspek bila sebuah daerah atau negara disebut terbuka. Pertama, aliran manusia yang bebas keluar masuk daerah tersebut. Kedua, aliran barang dan jasa melalui pelabuhan laut dan udara Dili yang bebas kecuali yang bertentangan dengan hukum nasional. Ketiga, jaminan keluar masuk modal di daerah itu.

Aspek pertama keterbukaan Timor Timur sudah tercapai dengan hapusnya surat izin jalan. Tetapi aspek kedua dan ketiga masih merupakan masalah.

Belum ada data yang menunjukkan bebas keluar masuknya barang dan jasa serta modal dari dan ke Timor Timur. Namun ini

indikatornya dapat dilihat dari bebasnya masyarakat menjual barangnya ke mana saja yang diinginkan asal menguntungkan mereka. Kedua, impor barang-barang tidak dimonopoli oleh perusahaan tertentu yang bisa mengakibatkan mahalannya harga. Keterbukaan dalam konteks aspek kedua dan ketiga harus berjalan sesuai dengan mekanisme harga. Sedangkan peranan pemerintah cukup mengawasi agar salah satu pihak tidak dirugikan.

Berbicara mengenai aliran modal di Timor Timur cukup memprihatinkan. Sebab dana sekian miliar yang telah diperuntukkan pada Timor Timur ternyata membawa dampak negatif cukup besar, yaitu ketergantungan pembangunan pada pemerintah pusat yang makin besar. Banyaknya pejabat, pegawai pemerintah dan buruh yang berasal dari luar Timor Timur menyebabkan aliran modal deras keluar dari Timor Timur karena mengirim kepada keluarga dan handai taulan di kampung halaman mereka. Ibarat bola yang dilempar membentur tembok dan terpental keluar Timor Timur terutama Denpasar dan Surabaya serta Jakarta. Kemudian pembangunan yang cukup pesat itu meningkatkan pula kebutuhan konsumsi masyarakat. Sayang hal ini tidak diimbangi dengan produksi lokal sehingga kenaikan kebutuhan tersebut harus dipenuhi dari impor. Di samping itu kebutuhan untuk pembangunan pun harus diimpor dari luar daerah. Bidang konstruksi baik jalan maupun bangunan seluruh kebutuhannya diimpor kecuali batu dan pasir. Akibatnya bisa diduga uang yang seharusnya berputar di Timor Timur harus dikirim keluar untuk membeli barang kebutuhan pokok dan pembangunan fisik. Sehingga efek multipliernya tidak berjalan.

Teoretisnya bila sebuah daerah yang

mampu memproduksi dan mengkonsumsi barangnya secara murah dan kebutuhan impornya sedikit, efek multipliernya akan besar. Karena dana yang ada itu bisa ditanam kembali dalam usaha produktif lain. Sehingga makin banyak uang yang berputar di daerah itu, makin banyak usaha produktif yang tercipta dan makin banyak pula orang yang menikmatinya, mungkin dalam bentuk upah, barangnya yang terjual atau sejenisnya.

Dengan demikian perlu dirancang kebijakan investasi khusus oleh pemerintah agar menarik modal masuk ke Timor Timur atau paling tidak mempertahankan dana yang sudah masuk. Insentif khusus seperti keringanan pajak dan kemudahan prosedur untuk investasi. Penulis masih teringat ucapan pengusaha kenamaan Indonesia, Sofyan Wanandi pada diskusi mengenai Prospek Ekonomi Timor Timur dengan pemrasaran Gubernur Timor Timur beberapa waktu lalu di CSIS, Jakarta: "Batam saja diberi kemudahan macam-macam mengapa Timor Timur tidak?"

Strategi Pemerataan dan Partisipasi

Sebagaimana telah disinggung dalam uraian tentang makna pembangunan, bahwa pada mulanya orang tergiur oleh hasil-hasil strategi pertumbuhan tetapi kemudian mereka juga kaget dan bingung dengan efek sampingan yang ditimbulkannya. Sejarah pembangunan bangsa-bangsa Dunia Ketiga mengatakan bahwa akibat penerapan strategi pertumbuhan telah menimbulkan konsentrasi kekayaan di tangan sebagian kecil orang, kemiskinan berjalan secara evolusioner dan alienasi masyarakat lapisan bawah dalam riuh rendahnya segala upacara

pembangunan seperti peletakkan batu pertama, peresmian jembatan dan kantor oleh pejabat pemerintah. Di sisi lain ada ketergantungan yang semakin tinggi pada bantuan luar negeri dan kerusakan lingkungan.

Bila kita amati secara cermat pembangunan Timor Timur selama kurang lebih 15 tahun itu juga terjadi gejala-gejala seperti diuraikan di atas. Walaupun belum ada hasil penelitian tetapi yang jelas ada ketergantungan yang sangat tinggi terhadap keuangan pemerintah pusat. Sedangkan konsentrasi kekayaan masih samar-samar. Gejala kurangnya partisipasi masyarakat menjadi nyata dengan adanya pengangguran, kurangnya tenaga ahli asli Timor Timur yang bekerja di eselon atas pemerintahan daerah. Selain itu pembangunan yang terkesan tergesa-gesa itu telah melahirkan dikotomi antara pendatang dan penduduk asli. Pendatang lebih gesit dan terdidik, sedangkan penduduk asli sebaliknya.

Oleh karena itu kini saatnya kita adakan evaluasi kritis konstruktif terhadap pembangunan Timor Timur dan berusaha mencari kombinasi strategi yang sesuai dengan kondisi lokal sekaligus mengundang partisipasi masyarakat. Era pembangunan dengan strategi pertumbuhan sebagai justifikasi penyatuan Timor Timur dengan Indonesia sudah lewat. Persoalan relevan sekarang adalah pembagian hasil-hasil pembangunan secara merata kepada setiap kelompok anggota masyarakat. Strategi baru ini harus mampu menarik partisipasi masyarakat, mengurangi ketergantungan yang makin besar terhadap dana dari pusat serta menjaga keseimbangan antara pertumbuhan dan pemerataan. Tidak perlu terlalu menguber pertumbuhan yang bisa menjadi bumerang.

Kondisi utama yang harus diciptakan dengan penerapan strategi baru itu adalah membangun untuk menciptakan kepercayaan diri masyarakat Timor Timur dan menghapus trauma perang sipil yang masih membekas sampai sekarang. Dengan kata lain strategi baru itu harus bisa menumbuhkan harga diri masyarakat Timor Timur yang terinjak-injak selama hampir lima abad di bawah pemerintah kolonial (totaliter) Portugal. Pembangunan harus membuat mereka tuan di daerah sendiri.

Dalam kerangka semacam itu penulis mempunyai beberapa pikiran pragmatis mengenai kombinasi strategi yang (mungkin) bisa menjamin atau paling tidak menimbulkan dampak-dampak negatif strategi pertumbuhan.

Pertama, pertumbuhan yang tinggi perlu diarahkan kepada sektor yang memiliki kaitan terpanjang, mampu menyerap banyak tenaga kerja dan bahan baku lokal seperti pertanian dan konstruksi. Untuk sektor pertanian tidak perlu buru-buru menerapkan mekanisasi pertanian, tetapi cukup memberikan pendidikan praktis yang siap pakai bagi petani atau petani potensial. Muatan kurikulum pendidikan ini meliputi pengolahan sawah yang produktif secara manual, pencetakan sawah baru yang efektif atau pembukaan ladang dan kebun baru. Begitu juga pendidikan mengenai bagaimana cara tawar-menawar membentuk harga secara menguntungkan. Untuk menampung hasil produksi petani pemerintah perlu menyediakan sarana dan prasarana ekonomi seperti pasar yang dekat dengan lokasi produksi petani, informasi harga standar dan seterusnya. Peran lain pemerintah adalah bertindak sebagai wasit untuk menjaga proses tawar-menawar itu tidak merugikan salah satu pihak.

Untuk bidang konstruksi perlu dirancang pembangunan rumah atau kantor dengan bahan-bahan lokal seperti batu bata. Tidak perlu diimpor lagi seng. Daerah Timor Timur iklimnya panas sehingga tidak cocok dengan seng yang hanya menambah panas dan mahal lagi. Jadi perlu didorong produksi batako lokal.

Kedua, meniru Kebijakan Ekonomi Baru (*New Economic Policy*) Malaysia yang memberikan kesempatan lebih luas kepada golongan bumiputra dalam industri dan perdagangan. Walaupun kebijakan ini kurang populer tetapi cukup baik dipertimbangkan untuk diterapkan di Timor Timur sesudah keterbukaan. Karena persaingan antara kaum pendatang dengan penduduk asli makin tajam. Secara operasional dapat dimulai dengan pengembangan industri kecil dan memperkuat pengusaha lokal melalui fasilitas perkreditan dengan bunga yang murah.

Barangkali kebijakan ini bisa menjadi pilot proyek (percobaan) bagi Indonesia secara keseluruhan yang juga sedang menghadapi masalah pemerataan dan partisipasi golongan miskin dalam pembangunan.

Ketiga, membiarkan aliran barang dan jasa melalui pelabuhan laut dan udara Dili secara bebas kecuali melawan hukum nasional. Menghapus monopoli dan monopsoni dalam perekonomian Timor Timur. Biarkan para petani menjual produknya kepada siapa saja dan di mana saja asalkan menguntungkan mereka.

Keempat, pengeluaran pemerintah ditujukan untuk kegiatan-kegiatan yang bisa memenuhi kebutuhan dasar seperti pangan, papan, sandang, kesehatan, pendidikan dan transportasi umum.

Kelima, pengembangan sektor pariwisata guna mendatangkan devisa bagi daerah.

Pembangunan Timor Timur dalam Konteks IBT

Letak Timor Timur di kawasan Indonesia Bagian Timur (IBT) membuat daerah ini ikut menjadi perhatian manakala berbicara mengenai pembangunan IBT atau sebaliknya berbicara mengenai Timor Timur sedikit banyak menyinggung IBT. Mengingat luasnya kawasan IBT ulasan pada bagian ini hanya akan terbatas pada kaitan Timor Timur dengan dua propinsi tetangga (NTT dan Maluku). Di sisi yang lain dekatnya Timor Timur dengan Australia apalagi adanya Perjanjian Celah Timor maka akan diulas juga sedikit kaitan ekonomi Timor Barat, Timor Timur dan Australia Utara.

Maluku-NTT-Timor Timur

Ketiga propinsi di atas terkait secara geografis. Walaupun antara Maluku dengan kedua propinsi lain tidak ada perbatasan darat tetapi secara substansial bisa diciptakan satu sub-zona ekonomi yang menguntungkan ketiganya. Perlu dibuka jalur pelayaran Kupang-Dili-Ambon bolak-balik agar membuka isolasi kepulauan Maluku. Pertambahan kapal laut yang khusus melayani rute tersebut sangat mendesak di samping pelayaran perintis yang kini sudah dijalankan oleh KM Kelimutu dan KM Tatamailau. Penulis yakin dengan terhubungnya ibukota ketiga propinsi tersebut dan terbukanya isolasi kepulauan Maluku pasti akan menciptakan peluang bisnis baru.

Maluku dengan laut dan hutan sagunya bisa berspesialisasi dalam produksi ikan dan sagu. Timor Timur dengan beras, kopi dan jagung berspesialisasi dalam produksi ketiga komoditi tersebut. Sedangkan NTT berspesialisasi dalam ternak dan jagung serta apel.

Berdasarkan spesialisasi tersebut ketiga propinsi itu bisa melakukan perdagangan yang saling menguntungkan.

Biaya investasi untuk armada kapal baru mungkin mahal tetapi perlu dipertimbangkan dalam konteks pembangunan IBT secara keseluruhan. Peran itu perlu dipikul oleh pemerintah melalui dana APBN. Begitu tercipta peluang bisnis swasta langsung diajak serta. Apalagi sudah ada beberapa penanaman modal dalam negeri di kawasan tersebut seperti rumput laut dan mutiara.

Bila zone perdagangan antara ketiga propinsi itu sudah tercipta maka akan mengurangi ketergantungan pada impor atau ekspor barang dan jasa dari Ujung Pandang, Denpasar apalagi Surabaya yang jauh.

Dili-Kupang-Darwin

Kawasan perjanjian Celah Timor persis terletak antara pantai selatan Timor Timur dan Australia Utara dan tidak begitu jauh dengan Timor Barat. Secara perspektif perjanjian itu membawa harapan bagi rakyat di ketiga kawasan itu. Paling tidak mereka akan kecipratan dollar apabila realisasi eksplorasi minyak itu sudah tiba. Mereka bisa berpartisipasi dengan menyediakan tenaga kerja yang murah dan sebagainya. Pertanyaannya siapakah rakyat di pulau Timor untuk menyongsong eksploitasi tersebut? Barangkali terlalu naif untuk mengatakan belum siap terutama melihat kondisi Timor Timur di pesisir pantai selatan yang masih bergulat dengan keamanan dan prasarana jalan yang masih belum ada apalagi sarana transportasi yang memadai. Oleh karena itu pemerintah Timor Timur perlu memberikan prioritas pada pembangunan berbagai prasarana di daerah tersebut. Pe-

nulis yakin kita bisa memetik keuntungan ekonomis dari eksploitasi minyak di Celah Timor.

Dili-Kupang-Darwin bisa dikembangkan menjadi satu kawasan kerja sama segitiga yang lain di samping NTT-Timor Timur-Maluku yang menguntungkan secara mutualistik. Timor Timur dengan pelabuhan udara Baucau yang luas, pantai-pantai yang masih alami, gedung-gedung peninggalan Portugis dan gua-gua peninggalan Jepang pada Perang Dunia II merupakan daya tarik tersendiri bagi turis Australia. Lebih murah berlibur ke Timor atau Bali daripada ke Australia Selatan yang sangat mahal. Begitu juga dengan kerajinan Timor. Dengan kata lain Timor Timur dan Timor Barat bisa diuntungkan dengan wisatawan Australia. Dan di lain pihak Australia Utara bisa memanfaatkan buruh murah pulau Timor bagi industri mereka.

Dengan demikian adalah penting dan segera bagi pemerintah daerah Timor Timur untuk membuka pelabuhan udara Baucau dan menghubungkannya dengan Darwin. Sehingga tercipta jalur penerbangan segitiga Baucau-Dili-Kupang-Darwin.

Selain itu pelabuhan udara Baucau yang bisa didarati pesawat DC-9 bisa dimanfaatkan untuk transit bagi penerbangan dari dan ke negara Pasifik Selatan dan Australia.

Catatan Penutup

Harus diakui bahwa pembangunan di daerah Timor Timur sudah membawa kemajuan-kemajuan. Hal ini tidak lain akibat penerapan strategi pertumbuhan ekonomi. Tetapi di samping kemajuan-kemajuan itu

juga telah melahirkan efek sampingan berupa ketergantungan yang makin besar terhadap dana pemerintah pusat, kurangnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan dikotomi penduduk asli dan pendatang yang cenderung melebar.

Oleh karena itu perlu dipikirkan pene-

rapan strategi pemerataan yang bisa mengundang partisipasi masyarakat berdasarkan potensi daerah tersebut. Dalam konteks demikian perlu diadakan zona kerja sama ekonomi NTT-Timor Timur dan Maluku. Begitu juga zona kerja sama ekonomi antara Timor dengan Australia untuk menyongsong eksploitasi Celah Timor.

BIBLIOGRAFI

- BKPMMD Timor Timur. *Potensi Daerah Timor-Timur*. Dili, 1987.
- . *Timor, III PLano de Fomento para 1968-1973* (Timor, Rencana Pembangunan Tahap III 1968-1973). Lisboa: Imprensa Nacional.
- Carrascalao, Mario Viegas. "Investment Prospect in East Timor Province", 1990, Tidak dipublikasikan.
- Duarte, Teofilo. *Timor, Ante-Camara do Inferno?!* (Tidak Ingin Timor Menjadi Neraka). Lisboa: Famalicao Tip Minerva de G. Sousa, 1930.
- Esmara, Hendra. *Politik Perencanaan Pembangunan: Teori, Kebijaksanaan dan Prospek*. Jakarta: Gramedia, 1986.
- Felgas, Helio A. Esteves. *Timor Portugues*. Lisboa: Agencia Geral do Ultramar, 1956.
- Johanes, Herman. "Let the Public Opinion Judge the Controversial Statements on Timor Gap." *Petroleum Mining Report 5* Vol. XV (January 1990).
- . Perjanjian antara Republik Indonesia dan Australia tentang Wilayah Kerjasama antara Propinsi Timor Timur dan Australia Bagian Utara, 1990.
- Kantor Statistika dan BAPPEDA Timor Timur. *Pendapatan Regional Propinsi Timor Timur 1983-1988* (Tabel-tabel pokok), Dili, 1990.
- Kantor Statistik dan BAPPEDA Timor Timur. *Indikator Kesejahteraan Rakyat Timor Timur*. Dili, 1986.
- Kusumaatmadja, Mochtar. "Perjanjian Indonesia-Australia di Celah Timor", 1990. Tidak dipublikasikan.
- Saldanha, Joao Mariano de Sousa. "Profil Ekonomi Regional Timor Timur." Skripsi, Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga, 1988.
- . "Tiga Belas Tahun Timor Timur, Tantangan Mengelola Penyesuaian Ganda," *Kompas*, 5 Agustus 1989.
- . "East Timor Must Give Priority to Industry and Trade," *Jakarta Post*, 22 September 1989.
- Soesastro, M. Hadi. "East Timor Question of Economic Viability" dalam *Unity and Diversity, Regional Economic Development in Indonesia Since 1970*, ed. Hall Hill. New York: Oxford University Press.
- Temenggung, Syafruddin Arsyad. "Tolok Ukur Pembangunan." *Kompas*, 19 Januari 1991.
- Todaro, Michael P. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- Usman, Asnani. "Timor Gap dalam Penetapan Landas Kontinen Indonesia-Australia," *Analisa 11* (November 1986).
- Wie, Thee Kian. *Pembangunan Ekonomi dan Pemerataan: Beberapa Pendekatan Alternatif*. Jakarta: LP3ES, 1983.
- . *Timor*, Pequena Monografia. Lisboa: Agencia Geral do Ultramar, 1956.

Dokumen



RINGKASAN PERISTIWA ASEAN

Kegiatan-kegiatan ASEAN

Penyusun:

SUDIBYO (Editor), Yoyok ARIESSUSANTO, F. ANDREA

I. KERJASAMA EKONOMI

- A. Konperensi Internasional ASEAN
- B. Kerjasama ASEAN dalam Menghadapi Situasi Global
- C. Pemanfaatan Potensi Ekonomi ASEAN
- D. Promosi Makanan Laut ASEAN

II. KERJASAMA NON-EKONOMI ASEAN

- A. Kerjasama Kebudayaan dan Informasi
 - 1. Pembentukan Himpunan Penerbit Surat Kabar ASEAN
 - 2. Rencana Pembangunan Pabrik Kertas ASEAN
 - 3. Pertemuan Tiga Menteri Agama ASEAN
 - 4. Dialog Sastrawan ASEAN

B. Kerjasama Kesehatan

- 1. Kerjasama Bidang Farmasi
- 2. Kongres Infertilitas ASEAN ke-1

III. KERJASAMA NON-PEMERINTAH

- A. Dialog Tahunan Antar Parlemen ASEAN (AIPO)
- B. Kerjasama Pemuda ASEAN
 - 1. Konperensi Pemuda ASEAN
 - 2. Seminar Kepemimpinan Mahasiswa ASEAN

IV. HUBUNGAN ASEAN DENGAN MITRA DIALOG

- Hubungan ASEAN-Uni Soviet

I. KERJASAMA EKONOMI

A. KONPERENSI INTERNASIONAL ASEAN

Konperensi Internasional ASEAN dengan tema "The ASEAN Countries and the World Economy: Challenge of Change" berlangsung di Bali tanggal 3-5 Maret 1991 dihadiri oleh Presiden Soeharto, PM Malaysia, Mahathir Mohamad, PM Singapura, Goh Chok Tong, Sultan Brunei Darussalam, Hassanali Bolkiah, Mantan Menlu AS, Henry Kissinger, anggota Parlemen Jepang, Michio Watanabe serta sejumlah pakar dari dalam maupun luar negeri.

Dalam pertemuan dengan PM Mahathir Mohamad di Istana Merdeka, tanggal 1 Maret 1991, Presiden Soeharto mengatakan bahwa: (1) gagasan PM Mahathir Mohamad tentang pembentukan Kelompok Ekonomi Asia Timur (EAEG) perlu ditelaah oleh pejabat tinggi kedua negara, termasuk dengan pejabat tinggi ASEAN lainnya; (2) ia memahami pemikiran PM Mahathir Mohamad itu (*Kompas*, 2-3-1991).

PM Malaysia, Mahathir Mohamad, mengatakan dalam jumpa pers di Wisma Negara tanggal 2 Maret 1991 bahwa: (1) gagasan pembentukan EAEG yang dilontarkan Malaysia tahun 1990 merupakan upaya ASEAN setelah mendapat dukungan negara-negara ASEAN; (2) tujuan dibentuknya EAEG ialah mewujudkan perdagangan bebas dan bukan untuk menumbuhkan Masyarakat Ekonomi bagi negara-negara Asia Timur; (3) apabila konsep EAEG diterima negara-negara Asia Timur seperti yang telah diterima ASEAN, maka akan terbentuk suatu badan yang memungkinkan perundingan secara terarah; (4) dengan EAEG, negara ASEAN lebih dihormati, jika akan mengadakan pembicaraan dengan Masyarakat Eropa dan AS mengenai soal GATT; (5) RRC dan Vietnam tampaknya tidak menolak gagasan EAEG tetapi Jepang masih ragu-ragu dengan gagasan EAEG; (6) EAEG tidak bersifat ketat seperti halnya MEE; (7) jika EAEG berjalan, diharapkan dapat meningkatkan perdagangan di antara negara-negara Asia Timur; (8) anggota EAEG akan terdiri dari negara-negara anggota ASEAN dan negara-negara lain seperti Jepang, Korea Selatan dan sebagainya (*Antara*, 2-3-1991); (9) EAEG tidak dimaksudkan untuk membentuk suatu blok perdagangan tersendiri dan bukan untuk membentuk suatu komunitas ekonomi yang sifatnya tertutup, seperti MEE dan Blok Perdagangan Amerika Utara; (10) EAEG justru ingin mengekalkan prinsip perdagangan bebas di dunia (*Kompas*, 3-3-1991).

Jusuf Wanandi mengatakan kepada wartawan Antara di Nusa Dua, Bali tanggal 2 Maret 1991 bahwa: (1) kondisi dinamis yang terjadi di ASEAN dan kawasan Asia Pasifik dapat dimanfaatkan sebaik mungkin sebagai salah satu langkah bahwa ASEAN harus bersiap menjawab tantangan baru internasional akhir-akhir ini, termasuk akibat yang timbul dengan berakhirnya Perang Teluk; (2) tujuan konperensi adalah untuk menjawab tantangan baru dan mendapat umpan balik dari pembicara luar negeri tentang KTT ASEAN 1992 di Singapura; (3) kehadiran para peserta swasta dari kawasan Asia Pasifik dalam konperensi memberikan kesempatan kepada mereka supaya lebih banyak mengetahui tentang ASEAN dan dapat menggalang kerjasama ekonomi di kawasan ini; (4) perubahan-perubahan di kawasan Eropa sangat penting untuk diperhatikan; (5) forum kerjasama ekonomi Asia Pasifik (APEC) penting untuk menjawab tantangan Pasar Tunggal Eropa dan Pasar Bebas Amerika-Kanada; (6) kawasan Asia Pasifik jauh stabil dan dinamika ekonominya lebih maju dibandingkan Eropa (*Antara*, 3-3-1991); (7) pembentukan EAEG tidak ada masalah; (8) EAEG bukan suatu badan internasional atau organisasi internasional, tetapi merupakan suatu caucus, forum konsultasi atau forum dialog; (9) ASEAN masih lemah untuk menghadapi percaturan perekonomian dunia yang kini cenderung menuju ke arah regionalisme dan proteksionisme dengan terbentuknya Pasar Tunggal Eropa dan blok perdagangan Amerika-Kanada (*Suara Karya*, 6-3-1991).

Presiden Soeharto mengatakan pada pembukaan Konperensi Internasional itu bahwa: (1) Indonesia menyatakan komitmennya untuk terus memberikan arti penting dan mendorong peningkatan kerjasama ekonomi bilateral, regional dan multilateral; (2) Indonesia menegaskan bahwa kerjasama ekonomi regional tidak boleh menjurus ke arah pembentukan blok perdagangan tertutup, dan juga tidak dimaksudkan untuk menandingi kelompok lain, tetapi untuk saling menunjang dengan bentuk-bentuk kerjasama ekonomi regional lainnya; (3) perekonomian dunia semakin terintegrasi dan mengarah pada globalisasi; (4) perkembangan tersebut memerlukan peningkatan usaha untuk membangun sistem perdagangan internasional yang terbuka dalam persaingan yang wajar, jujur dan adil; (5) di samping itu terlihat pula kecenderungan pembentukan blok-blok perdagangan. Misalnya Pasar Bersama Eropa dan Pasar Bebas Amerika-Kanada; (6) Indonesia kecewa dengan tidak tercapainya kesepakatan dalam Putaran Uruguay. Tetapi Indonesia tetap mengharap-

kan dilanjutkannya perundingan Putaran Uruguay, dan akan terus mengupayakan langkah konstruktif untuk menunjang keberhasilannya; (7) konperensi di Bali berlangsung pada saat dunia sedang diliputi ketidakpastian dan keraguan; (8) pada tahun-tahun terakhir ini terjadi proses peredaan perang dingin antara negara-negara adidaya dan surutnya pertentangan dan persaingan yang didasarkan atas ideologi. Keadaan tersebut memberikan harapan kepada dunia untuk bergerak menuju masa depan yang diwarnai oleh perdamaian, kerjasama dan persahabatan; (9) semua bangsa perlu mengambil langkah bersama untuk mencapai perdamaian di Timur Tengah setelah gencatan senjata berlangsung; (10) konperensi di Bali agar mampu membahas masalah-masalah yang rumit dan memahaminya secara mendalam, sehingga mampu mengantisipasi perekonomian dunia di masa mendatang; (11) negara-negara ASEAN telah sepakat untuk mewujudkan dirinya sebagai kekuatan ekonomi regional yang tangguh dan maju; (12) negara-negara ASEAN tetap terbuka, baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri, atas bentuk-bentuk kerjasama ekonomi regional yang lebih luas, selama tidak melarutkan ASEAN itu sendiri; (13) meskipun ASEAN pada awalnya diciptakan sebagai wadah kerjasama ekonomi dan sosial budaya, tetapi dalam perkembangannya ASEAN juga mampu menggalang kerjasama politik, sebab sebagai negara di Asia Tenggara, ASEAN ikut bertanggung jawab atas terpeliharanya perdamaian, stabilitas dan keamanan di kawasan itu; (14) keberhasilan dalam kerjasama politik di antara negara-negara ASEAN telah memantapkan stabilitas dan keamanan di kawasan Asia Tenggara pada gilirannya mendukung usaha pembangunan ekonomi, baik nasional maupun regional; (15) kegiatan ekonomi di kawasan Asia Tenggara meningkat pesat, dan sebagian besar negara di kawasan ini mengarah pada ekonomi terbuka serta menempuh kebijaksanaan perdagangan, industri dan keuangan yang didasarkan pada mekanisme pasar terkendali untuk menjamin efisiensi dalam alokasi sumber-sumber daya (*Kompas*, 4-3-1991); (16) ASEAN masih dapat memperkuat dan menyempurnakan kerjasamanya untuk memberi iklim yang lebih baik dan menarik bagi pengembangan kegiatan ekonomi dunia usaha swasta; (17) untuk mempercepat pengembangan industri patungan dan peningkatan investasi hambatan-hambatan yang masih ada agar dikurangi atau dihapus; (18) perlu dijajaki kebijaksanaan untuk mendorong perdagangan dan investasi dalam produk tertentu melalui tarif efektif yang berlaku sesama ASEAN; (19) pengaturan perdagangan preferensi perlu disederhanakan, dipercepat pelaksanaannya

dan diperluas ruang lingkupnya. Selain itu hambatan-hambatan non-tarif perlu dihapuskan (*Suara Pembinaan*, 4-3-1991).

PM Malaysia, Mahathir Mohamad, mengatakan: (1) ASEAN agar memperkuat diri sebelum dapat mempengaruhi arah ekonomi dunia, dan sukses yang dicapai sekarang ini jangan dipandang sebagai hal yang seharusnya terjadi (*taken for granted*); (2) tiga dasar yang harus diperkuat adalah perdamaian, kerukunan dan jalinan kerjasama ekonomi; (3) ASEAN harus melancarkan prakarsa-prakarsa yang berkaitan dengan usaha untuk meluaskan tingkat kerjasama ekonomi di antara anggotanya; (4) ASEAN hendaknya beraspirasi untuk mencapai tingkat kinerja (*performance*) pada front ekonomi seperti yang sudah tercapai dalam bidang kerjasama politik dan diplomatik; (5) pada KTT ASEAN ke-4 mendatang di Singapura banyak hal yang harus dikerjakan; (6) diperlukan satu elemen baru dalam ASEAN, yaitu Pertemuan Informal Para Kepala Negara ASEAN yang diselenggarakan secara reguler dalam suasana santai di antara pertemuan-pertemuan puncak resmi; (7) EAEG bukan dimaksudkan sebagai blok perdagangan formal; (8) EAEG diakui sebagai cara yang sah bagi sesama negara tetangga untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi, sehingga perlakuan khusus dan penghilangan hambatan-hambatan perdagangan dalam sebuah kelompok merupakan hal yang sah dan benar; (9) suatu pengelompokan menjadi suatu blok perdagangan bila negara-negara anggotanya tidak diperbolehkan merundingkan sendiri syarat-syarat perdagangan dengan pihak luar (*Antara*, 5-3-1991); (10) kita tidak mampu untuk menghentikan kecenderungan perdagangan internasional yang makin dikontrol dan diatur; (11) demi mempertahankan perdagangan bebas di Asia Timur kita harus bicara dengan satu suara; (12) EAEG tidak melawan prinsip GATT atau bertentangan dengan keanggotaan APEC; (13) EAEG harus memiliki pengetahuan teknologi dan ketrampilan yang dapat dipakai sebagai alat dalam perundingan dengan blok perdagangan Amerika dan Eropa; (14) anggota ASEAN mendukung konsep EAEG; (15) ASEAN tinggal mengusulkan EAEG secara formal kepada negara-negara Asia Timur; (16) perdagangan dunia akan memperoleh manfaat dari EAEG (*Kompas*, 5-3-1991).

PM Singapura, Goh Chok Tong, mengatakan: (1) masa kerjasama ekonomi negara-negara ASEAN yang sifatnya hanya ke dalam lingkungan sendiri sudah lewat; (2) ASEAN kini harus memasuki tahapan yang baru untuk lebih melihat ke luar atau yang bersifat ker-

jasama kompetitif; (3) pemerintah-pemerintah negara ASEAN hendaknya memberi fasilitas bagi investasi-investasi generik di kawasan ini dan bukan untuk menghalanginya; (4) jenis-jenis investasi itu sebaiknya ditentukan oleh permintaan pasar dan bukan oleh para birokrat; (5) strategi kompetitif itu sangat penting dalam kaitan dengan kecenderungan perekonomian dunia; (6) kecenderungan yang akan berdampak paling besar atas pemikiran strategis ASEAN dalam bekerjasama adalah pembentukan kelompok-kelompok ekonomi di mana-mana; (7) MEE akan menjadi Pasar Tunggal 1992 dan mungkin beberapa negara Eropa Timur diijinkan untuk bergabung jika mereka berhasil mengubah dirinya menjadi ekonomi pasar bebas; (8) pembentukan Pasar Bebas AS-Kanada dan kemudian diikuti oleh Meksiko, akan merugikan ASEAN apabila industri di dua kelompok itu tidak efisien dan hanya dapat bersaing karena ditolong oleh subsidi dan hambatan perdagangan; (9) wajar jika ASEAN khawatir terhadap kecenderungan-kecenderungan ekonomi internasional tersebut; (10) untuk menanggapi keadaan tersebut ASEAN harus lebih kompetitif dan menuntut untuk bermain pada tingkat yang sama; (11) ASEAN harus bermain dalam satu tim yang besar, misalnya mengikatkan diri dengan kekuatan-kekuatan ekonomi Asia Pasifik, melalui bentuk-bentuk seperti EAEG dan APEC; (12) apabila ASEAN tidak mengikuti kecenderungan kerjasama ekonomi melalui pengelompokan-pengelompokan ekonomi, maka mungkin industri Malaysia, Muangthai dan Indonesia yang sudah siap lepas landas akan mengalami kegagalan, sementara yang sudah lebih dulu lepas landas akan mengalami kerusakan mesin di udara (*Kompas*, 5-3-1991).

Menlu Ali Alatas, mengatakan bahwa: (1) ASEAN sebagai asosiasi sub-regional yang melihat ke luar (*outward looking*), pandangan maupun kebijakan-kebijakan ASEAN tidak boleh statis; (2) untuk memperluas kerjasama ekonomi di antara kawasan negara-negara Asia Timur, perlu dikembangkan bentuk-bentuk kerjasama yang lebih efektif; (3) ASEAN siap untuk berpartisipasi dalam APEC dan memberikan sumbangan secara konstruktif agar proses konsultatif benar-benar berkembang; (4) APEC tidak boleh diarahkan menjadi suatu blok ekonomi atau perdagangan yang tertutup (*inward looking*), namun sebaliknya harus memperkuat sistem ekonomi dan perdagangan multilateral yang terbuka di dunia; (5) APEC pada dasarnya harus menjadi forum untuk diskusi-diskusi dan konsultasi yang konstruktif mengenai masalah-masalah ekonomi; (6) kerjasama dengan APEC cukup ideal karena dapat

memisahkan soal politik dan ekonomi (*Kompas*, 5-3-1991).

Sementara itu anggota Parlemen Jepang, Michio Watanabe, mengatakan: (1) bantuan Jepang ke negara-negara ASEAN bukan merupakan bentuk imperialisme baru; (2) banyak orang ASEAN beranggapan bahwa bantuan itu memperkuat pengaruh Jepang secara politis dan ekonomis; (3) ia tidak sependapat dengan pernyataan tersebut, karenanya: (a) negara-negara ASEAN benar-benar membutuhkan bantuan-bantuan berupa *loan* dan *grant*; (b) bantuan itu tidak mengikat; (4) walaupun terjadi Perang Teluk, Jepang tidak mengurangi bantuannya (*Suara Karya*, 5-3-1991).

Duta Besar AS untuk Jepang, Michael H. Armcost, mengatakan: (1) AS tidak setuju dengan gagasan Mahathir Mohamad tentang EAEG; (2) APEC merupakan kerjasama ekonomi yang logis di kawasan Asia Pasifik; (3) dengan adanya EAEG, APEC dikhawatirkan akan tersisih; (4) kepentingan negara-negara ASEAN akan terlayani melalui APEC daripada membentuk kelompok kerjasama ekonomi baru; (5) AS mendesak Jepang untuk lebih membuka pasar domestiknya bagi barang-barang dari negara-negara Asia Pasifik lainnya; (6) AS mendorong Jepang untuk memainkan peranan di kawasan Asia Pasifik, termasuk membantu penyelesaian masalah Kamboja dan berpartisipasi dalam pasukan perdamaian PBB (*Kompas*, 6-3-1991).

Sementara itu bekas Dubes Singapura untuk PBB, Tommy TB. Koh, mengatakan: (1) ASEAN bukan merupakan organisasi atau pengaturan keamanan regional, tetapi ASEAN merupakan faktor penting bagi stabilitas Asia Tenggara; (2) sikap saling percaya antara negara-negara ASEAN semakin berkembang, termasuk peningkatan kerjasama pertahanan bilateral di antara negara-negara ASEAN; (3) keamanan di Asia Tenggara tidak dapat dipisahkan dari Asia Timur ataupun kekuatan-kekuatan besar lainnya; (4) keanggotaan ASEAN belum lengkap. Ia mendukung usul PM Mahathir untuk memperluas keanggotaan ASEAN dengan memasukkan Myanmar, Kamboja, Laos dan Vietnam; (5) AS hendaknya tetap mempertahankan kehadirannya di kawasan Asia Tenggara (*Kompas*, 6-3-1991).

Dr. Robert A. Scalapino, mengatakan bahwa: (1) hubungan Cina dengan negara-negara di sekitarnya dipengaruhi oleh: (a) pandangan historis, di mana Cina sebagai pusat yang dikelilingi bangsa-bangsa lain yang tingkatnya lebih rendah; (b) hubungan tersebut selalu

dikaitkan dengan ideologi Cina dan digalang berdasarkan persepsinya mengenai kepentingan nasionalnya; (2) Cina kagum atas kemajuan-kemajuan yang dicapai oleh Jepang, tetapi Cina khawatir jika Jepang menjadi kekuatan militer; (3) Jepang memandang Cina sebagai pasar yang potensial, yang diharapkan tidak maju terlalu cepat; (4) Cina tetap mempertahankan politik dua Korea-nya; (5) hubungan Cina dengan Taiwan baru pada tingkat pendekatan, karena kepentingan ekonomi masing-masing; (6) hubungan Cina dengan ASEAN bersikap korek, karena kepentingan politik dan ekonomi masing-masing mengharuskan demikian (*Kompas*, 6-3-1991).

Presdir Prudential Asia Investments Hongkong, Dr. Victor Fung, mengatakan: (1) pada dekade 1990-an ekonomi Asia tidak lagi tergantung pada Amerika dan Eropa; (2) ekonomi Asia akan semakin kompleks mengacu sebagai kawasan yang mandiri, berubah peranannya dari pusat tenaga kerja yang murah menjadi sistem pasar yang dewasa; (3) pola saling ketergantungan ekonomi antara negara di Asia akan meningkat; (4) pada tahun 1988 untuk pertama kalinya dalam sejarah dunia perdagangan intra Asia melebihi ekspor ke Amerika; (5) diperkirakan pada akhir 1990-an, perdagangan intra Asia akan mencapai 55% dari total ekspor Asia di dunia; (6) satu faktor yang menunjang interdependensi dan integrasi ekonomi Asia, adalah berkurangnya ketegangan politik dan ekonomi di antara negara Asia; (7) interdependensi itu akan terjadi melalui migrasi pabrik-pabrik; (8) prospek investasi pengusaha akan memilih bisnis jasa dengan teknologi tinggi, dan manufacturing padat modal; (9) perlu peningkatan ketrampilan tenaga kerja sebab para pengusaha mencari tenaga kerja yang trampil dalam teknologi tinggi; (10) bisnis yang akan dimasuki adalah produk *upstream* atau konsumen akhir, terutama barang yang langsung habis atau dibuang setelah pakai (*disposable*); (11) negara-negara ASEAN akan meninggalkan kebiasaan sebagai pedagang komoditi primer dan merintis industri pengolahan bahan baku atau *downstream*; (12) sumber-sumber alam di Asia akan diolah sendiri, dan dijual pada konsumen di Asia; (13) pilihan bisnis akan semakin luas dan mengikuti kemajuan budaya masyarakatnya yang diubah oleh peningkatan pendapatan dan pendidikan (*Suara Pembaruan*, 6-3-1991).

Presdir Acer Group Taiwan, Stan Shih, mengatakan: (1) pasar di Asia akan semakin kuat; (2) potensi pasar dunia dan ASEAN terhadap teknologi tinggi akan semakin naik; (3) Singapura sudah mengacu pada teknologi tinggi, dan produk sektor industrinya men-

capai 80% total produk Singapura. Malaysia akan mengejar, sementara negara-negara ASEAN lainnya mengalami kesulitan mengembangkan teknologi tinggi, karena terbatasnya *engineering*; (4) pada umumnya pengusaha ASEAN tidak berminat mengeluarkan dana untuk menumbuhkan kapabilitas *Research and Development* (R&D) yang merupakan persyaratan bagi penguasaan teknologi tinggi; (5) pada tahun 1976 Taiwan mencanangkan industri komputer sebagai strategi nasional (*Suara Pembaruan*, 6-3-1991).

Mantan Wakil Menlu AS, John C. Whitehead yang kini menjabat Presiden The Asia Society, mengatakan: (1) pertemuan di Bali merupakan konperensi terbesar peminatnya yang pernah diselenggarakan oleh The Asia Society; (2) The Asia Society merupakan suatu organisasi yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran dan pengertian bangsa Amerika mengenai kebudayaan, sejarah dan perkembangan Asia serta mempererat komunikasi antara bangsa Asia dan AS (*Kompas*, 4-3-1991).

Mantan Menlu AS, Dr. Henry Kissinger, mengatakan: (1) ASEAN harus meredefinisi arah; (2) dalam tatanan dunia baru, AS tidak lagi mengambil tindakan unilateral karena yang mungkin terjadi ialah sekuriti kolektif; (3) keberhasilan AS dalam Perang Teluk, disintegrasi ideologi komunis dan robohnya Eropa Timur serta Tembok Berlin, menciptakan hal baru bagi AS maupun negara-negara lain; (4) tidak mungkin bagi AS untuk menjadi satu-satunya negara adidaya di dunia, karena AS tidak mempunyai kekuatan ekonomi untuk mendukung posisi itu dan masyarakat AS tidak mempunyai citra tentang identitas sebagai *super power*; (5) dalam dunia baru nanti akan terjadi bermacam-macam kepentingan yang menciptakan kekuatan perimbangan baru; (6) Perang Teluk merupakan contoh terjadinya penyatuan (*convergence*) (*Suara Pembaruan*, 4-3-1991); (7) peredaan ketegangan antara AS dan Uni Soviet serta perekonomian dunia yang semakin global menimbulkan peluang-peluang yang dapat dimanfaatkan oleh negara-negara ASEAN; (8) berakhirnya Perang Teluk juga merupakan akhir keterlibatan AS secara unilateral dalam perang di luar wilayahnya; (9) AS akan merumuskan kembali kepentingan nasionalnya (*Kompas*, 5-3-1991); (10) AS tidak berniat memainkan peranan yang penting di Asia Tenggara dan tidak mempunyai ambisi untuk menjadi kekuatan dominan di Asia Tenggara; (11) kawasan yang paling penting bagi AS adalah Amerika Latin, karena kawasan itu berbatasan langsung dengan AS. Sedangkan hubungan AS dengan Eropa karena sejarah (*Kompas*, 6-3-1991); (12) rencana pembentukan EAEG tidak

akan mengganggu hubungan antara AS dan ASEAN; (13) bagi AS yang paling penting, ASEAN tetap bersikap independen dan tetap menjadi suatu kawasan yang stabil; (14) kehadiran AS di kawasan Asia Tenggara adalah juga menjaga stabilitas ASEAN (*Suara Karya*, 6-3-1991).

B. KERJASAMA ASEAN DALAM MENGHADAPI PERUBAHAN SITUASI GLOBAL

Simposium Kerjasama ASEAN dalam Menghadapi Perubahan Situasi Global yang diselenggarakan oleh Universitas Sebelas Maret dengan Setnas ASEAN berlangsung di Surakarta tanggal 26-27 Februari 1991.

Kabalitbang Departemen Luar Negeri, M. Singgih Hadipranoto mengatakan pada simposium itu bahwa: (1) di wilayah sekitar ASEAN hingga sekarang masih terdapat tempat-tempat yang mengandung potensi konflik; (2) selain globalisasi ekonomi yang berlangsung sejak dekade 1980-an, kerjasama ASEAN masih dihadapkan pada sejumlah kendala serius; (3) hambatan-hambatan itu akan dapat mengganggu dan memecah kohesi ASEAN, terutama masalah yang menyangkut sengketa bilateral yang masih ada di antara negara anggotanya serta persaingan perdagangan maupun persepsi ancaman; (4) untuk menghadapi tantangan itu, negara-negara anggota ASEAN harus menghilangkan rasa saling curiga; (5) salah satu sebab yang menyebabkan langkah ASEAN terkesan hati-hati adalah munculnya anggapan mengenai ASEAN sebagai proyek AS untuk mengantisipasi bubarnya NATO; (6) masalah keamanan yang ditegaskan dalam *ASEAN Concord* hanya dilakukan dalam kerangka non-ASEAN yang didasarkan atas keperluan dan kepentingan bersama (*Suara Karya*, 28-2-1991).

Sementara itu, Kepala Biro Sekretaris Nasional ASEAN, Hasan Alaydrus mengatakan bahwa: (1) ASEAN perlu segera menyempurnakan strategi yang pernah digariskan, terutama untuk mengantisipasi situasi dan perkembangan dunia tanpa harus berpaling dari usaha meningkatkan kesejahteraan, mempercepat pertumbuhan ekonomi serta membina stabilitas kawasan sebagai tujuan utama; (2) keberhasilan menghapuskan rintangan-rintangan perdagangan dan penanaman modal inter ASEAN melalui *ASEAN Preferential Trade Agreement* (APTA) maupun *ASEAN Industrial Joint Ventures* (AIJV) langkah ekonomi ASEAN tampak semakin mantap; (3) ASEAN telah dapat berbicara dengan menyatukan suara mereka dalam Putaran

Uruguay yang membicarakan masalah GATT; (4) bukan tidak mungkin apa yang terjadi di Eropa Timur dapat membawa dampak buruk yang berupa beralihnya dana investasi dan arus perdagangan negara-negara maju ke Eropa Timur (*Suara Karya*, 28-2-1991).

C. PEMANFAATAN POTENSI EKONOMI ASEAN

Dalam pertemuannya dengan Serikat Buruh Singapura tanggal 24 April 1991, PM Singapura, Goh Chok Tong, mengatakan bahwa: (1) sesama negara anggota ASEAN kini harus berupaya lebih keras untuk menyatukan kekuatan ekonomi dan sumber daya yang dimilikinya untuk lebih banyak menarik minat investor asing untuk menghadapi persaingan merebut modal asing yang sangat gencar dilakukan oleh negara-negara maju; (2) blok perekonomian Eropa dan Amerika Utara bukan hanya dibentuk untuk memperluas pasaran bersama antara negara anggotanya, tetapi juga untuk mengundang masuk investasi asing. Hal ini merupakan salah satu bentuk persaingan yang harus dihadapi ASEAN; (3) ASEAN belum dapat memanfaatkan kawasan perdagangan bebas seperti yang telah dilakukan oleh Eropa dan Amerika Utara; (4) ASEAN mempunyai kesempatan dan kemampuan kuat untuk bersaing dengan negara maju; (5) segitiga pertumbuhan atau *growth triangle* yang meliputi Johor, Riau dan Singapura merupakan lokasi yang menguntungkan bagi tiga negara ASEAN, sebab tanpa memanfaatkan segitiga pertumbuhan ASEAN, akan mengalami kemandekan; (6) pengembangan ekonomi di masa mendatang tidak dapat mengandalkan bantuan ekonomi dan pemberian GSP (Sistem Preferensi Umum) dari negara maju untuk negara berkembang, tetapi melalui pemanfaatan kekuatan ekonomi dan daya tarik agar diminati investor asing; (7) Cina, Eropa Timur, Uni Soviet dan Vietnam sedang berlomba mencari modal asing yang dimiliki Jepang, Hongkong, Singapura dan Korea Selatan (*Jakarta Post*, 24-4-1991).

D. PROMOSI MAKANAN LAUT ASEAN

Konperensi Federasi Perikanan ASEAN berlangsung di Manila tanggal 1 Maret 1991 untuk membahas patokan persyaratan restoran makanan laut di negara-negara anggota ASEAN seperti: (1) restoran itu minimal menyertakan tiga resep dari tiap negara anggota ASEAN; (2) penyediaan musik dari semua negara anggota ASEAN; (3) pengaitan hari nasional dengan ma-

kanan untuk festival atau semacam kegiatan yang menarik perhatian, khususnya negara anggota ASEAN; (4) pembentukan sebuah korporasi mengenai investasi untuk membentuk *holding company* yang akan mengelola restoran ASEAN (*Antara*, 1 Maret 1991).

III. KERJASAMA NON-EKONOMI ASEAN

A. KERJASAMA KEBUDAYAAN DAN INFORMASI

1. Pembentukan Himpunan Penerbit Surat Kabar ASEAN

Ketika menerima Ketua Perhimpunan Surat Kabar Malaysia, Jusof Bador, di ruang kerjanya tanggal 22 April 1991, Menteri Penerangan Harmoko mengatakan bahwa: (1) Perhimpunan Penerbit Surat Kabar Malaysia dan Serikat Penerbit Surat Kabar Indonesia agar mengadakan pendekatan dengan pihak Singapura, Muangthai, Filipina dan Brunei untuk merencanakan pembentukan himpunan Penerbit Surat Kabar ASEAN; (2) pembentukan himpunan ini diharapkan dapat memecahkan masalah dan tantangan-tantangan di masa mendatang, terutama untuk memantapkan kebebasan pers yang bertanggungjawab di kawasan ASEAN; (3) rencana pembentukan itu jangan sampai menimbulkan kesan seakan-akan didorong oleh pihak pemerintah, tetapi harus merupakan kesadaran dari penerbit masing-masing; (4) penerbit surat kabar di wilayah ASEAN mempunyai peranan yang sangat penting untuk memperkuat perhimpunan ASEAN; (4) pembentukan perhimpunan ini akan dapat mengatasi masalah-masalah yang berkaitan dengan kepentingan penerbitan misalnya bahan baku (*Suara Pembaruan*, 23-4-1991).

2. Rencana Pembangunan Pabrik Kertas ASEAN

Menteri Penerangan RI, Harmoko, mengatakan kepada pers di Bali tanggal 23 April 1991 bahwa: (1) upaya pendirian pabrik kertas koran bersama ASEAN sangat diperlukan untuk memenuhi kebutuhan kertas koran yang terus melambung di negara-negara anggotanya; (2) langkah ini diambil karena produksi kertas di dalam negeri negara-negara ASEAN tidak mampu lagi memenuhi keperluan negaranya sendiri; (3) sampai saat ini Indonesia masih mengimpor 10% dari kebutuhan total kertas korannya dari Selandia Baru, Finlandia dan Kanada; (4) jika kebutuhan kertas negara-negara

ASEAN digabungkan membutuhkan kertas yang banyak, dengan demikian perlu dibangun sebuah pabrik kertas yang representatif dengan harga yang sesuai dengan kepentingan ASEAN; (5) rencana pendirian pabrik kertas bersama akan dibahas dalam Sidang Serikat Penerbit negara-negara ASEAN di Indonesia tahun 1991, dan Indonesia diminta menjadi tuan rumah sidang pertama Serikat Penerbit itu; (6) pertemuan akan membahas masalah pengembangan dan efisiensi berbagai hal yang berkaitan dengan masalah penerbitan surat kabar (*Kompas*, 24-4-1991).

3. Pertemuan Tiga Menteri Agama ASEAN

Pertemuan tidak resmi Tahunan Menteri-menteri Agama Brunei Darussalam, Indonesia dan Malaysia ke-2 berlangsung di Kuala Lumpur, tanggal 14-15 Maret 1991 untuk membahas masalah-masalah agama Islam seperti: (1) penyelarasan ketiga negara mengenai surat pernikahan; (2) pengawasan ajaran sesat; (3) penentuan tarikh mulainya bulan Ramadhan dan Hari Raya Idul Fitri; (4) penapisan atau sensor bahan tertulis dan elektronik tentang Islam; (5) meningkatkan kerjasama ulama dan pegawai pemerintah yang menangani masalah Islam di ketiga negara itu (*Antara*, 11-3-1991).

Menteri pada Kantor Perdana Menteri Malaysia, Datu Abang Haji Abu Bakar bin Datu Bandar Abang Haji Mustapha, mengatakan pada pembukaan pertemuan itu bahwa: (1) umat Islam di dunia saat ini masih menghadapi tantangan yang sangat berat seperti perang di Teluk Persia, dan Afghanistan; (2) masalah-masalah yang dibahas dalam pertemuan ini merupakan masalah yang sangat mendasar bagi umat Islam di kawasan ASEAN.

Sementara itu Menteri Agama RI, H. Munawir Sjadzali mengatakan bahwa: (1) umat Islam di kawasan ASEAN mempunyai berbagai kesamaan latar belakang; (2) kerjasama ini sangat penting bagi ketiga negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam, oleh karena itu perlu diadakan kerjasama dalam bidang administrasi dan dakwah Islam (*Antara*, 15-3-1991).

Pertemuan sepakat untuk: (1) membuat mekanisme guna memerangi dan membasmi faham atau ajaran Islam yang menyeleweng dan sesat demi mempertahankan kesucian aqidah Islam; (2) meningkatkan koordinasi dengan mengadakan pertemuan-pertemuan tetap dan Pusat Ilmu Falak Universitas Sains Malaysia se-

bagai sekretariat untuk menyelaraskan taqvim; (3) mengadakan pertukaran informasi tentang ajaran yang telah difatwakan sebagai sesat di suatu negara kepada negara lainnya, termasuk pula pembendungan bahan tertulis dan elektronik aliran sesat itu serta mengadakan pertemuan koordinasi pembahasan ajaran yang diduga sesat; (4) mengadakan mekanisme kerjasama dalam masalah perkawinan sehingga sepasang orang tidak bisa mengaku secara mudah bahwa mereka pasangan suami isteri di negara lain dengan menunjukkan dokumen yang jelas dan diakui oleh ketiga negara; (5) mengadakan pertemuan ulama ketiga negara sekurang-kurangnya sekali dalam tiga tahun dengan tempat bergiliran serta saling memberikan bantuan kepakaran dalam berbagai bidang; (6) mengadakan pertemuan tidak resmi para Menteri Agama ke-3 di Indonesia pada akhir tahun 1991 (*Antara*, 15-3-1991).

4. *Dialog Sastrawan ASEAN*

Dialog Sastrawan ASEAN atau Dialog Utara ASEAN ke-5 berlangsung di Alorstar Kedah Malaysia tanggal 28-30 April 1991, dihadiri oleh 200 sastrawan dari seluruh anggota ASEAN untuk membahas dan saling tukar menukar pengalaman di bidang sastra ASEAN. Dalam pertemuan ini, Indonesia mengirimkan 11 orang utusan yang terdiri atas Lazuardi Anwar, B.Y. Tan, A. Rahim Kahar, Damiri Mahmud, Ali Sukardi, Drs. Syafwan Hadi Umri, A. Jalil Sidin, Drs. Miar Harahap, Dr. A. Samin Siregar, H. Subammino dan Zainuddin Tamir Koto, sebagai ketua rombongan (*Antara*, 25-4-1991).

B. KERJASAMA KESEHATAN

1. *Kerjasama Bidang Farmasi*

Pertemuan Kelompok Kerja ASEAN Bidang Farmasi ke-10 berlangsung di Singapura tanggal 25 Februari 1991 untuk merumuskan rencana-rencana kerjasama teknis bidang farmasi yang berkesinambungan selama lima tahun mendatang.

Menteri Kesehatan Singapura, Dr. Aline Wong, mengatakan pada pembukaan pertemuan itu bahwa: (1) sudah waktunya bagi pelatihan para apoteker dari negara-negara anggota ASEAN untuk mengevaluasi obat-obatan, karena kelompok ini mulai mendaftarkan produk obat-obatan dalam pasar negara mereka; (2)

para petugas dari enam negara anggota ASEAN telah menjalani pelatihan farmasi di dalam lingkungan maupun di luar kelompoknya; (3) pengembangan bersama standar referensi yang banyak jumlahnya di kalangan laboratorium pengawas obat-obatan nasional negara-negara anggota ASEAN sangat menguntungkan para apoteker ASEAN; (4) pertukaran informasi tentang obat-obatan yang tercatat seperti di Malaysia dan Singapura sangat membantu kedua negara itu untuk menjamin bahwa hanya produk-produk aman yang diijinkan yang dijual di kedua negara tersebut (*Antara*, 25-2-1991).

2. *Kongres Infertilitas ASEAN ke-1*

Kongres ASEAN mengenai Infertilitas (Kemandulan) dan Reproduksi dengan Bantuan ASEAN ke-1 akan berlangsung di Jakarta tanggal 25-29 Mei 1991, untuk mempertegas rumusan tentang standar profesi sebagai upaya menyeragamkan pelayanan pengobatan infertilitas di negara-negara anggota ASEAN serta meningkatkan kesadaran semua pihak tentang kemajuan infertilitas di ASEAN.

Ketua Pelaksana Prof. Dr. Sudradji Sumapraja mengatakan kepada pers di Jakarta tanggal 9 Maret 1991 bahwa: (1) penanganan infertilitas di negara-negara ASEAN telah mengalami kemajuan yang menggembirakan; (2) keberhasilan dokter-dokter Singapura mengembangkan metode terbaru mengenai pengobatan infertilitas dengan cara mikro manipulasi merupakan kemajuan yang sangat penting; (3) metode ini membuat kehamilan dapat terjadi hanya dengan bantuan memasukkan satu sampai dua sel sperma suami dengan menggunakan jarum khusus ke sel telur isteri; (4) metode ini akan dibahas dalam kongres dengan dukungan Perkumpulan Obsteri Ginekologi Indonesia (POGI), Perkumpulan Andrologi Indonesia (Pandi), RSAB Harapan Kita dan Fakultas Kedokteran UI; (5) saat ini di Indonesia terdapat sekitar tiga juta pasangan suami isteri yang mendambakan anak namun keinginan mereka belum terlayani; (6) sejak kelahiran Nugroho Karyanto sebagai bayi tabung pertama di Indonesia, kini teknologi bayi tabung di Indonesia telah berhasil menolong sekitar 67 kehamilan; (7) penyebab utama terjadinya kemandulan adalah infeksi pada alat reproduksi akibat timbulnya parutan pada bekas infeksi sehingga mengganggu gerakan sperma menuju ke sel telur; (8) sekitar 10-15% dari pasangan usia subur di Indonesia mengalami kemandulan yang disebabkan oleh

infeksi pada alat reproduksi; (9) pemerintah kini telah mempercayakan kepada RS Cipto Mangunkusumo, FKUI dan RSAB Harapan Kita untuk menerapkan teknologi dalam masalah pengobatan infertilitas karena mempunyai peralatan yang cukup lengkap; (10) pemerintah menunjuk RSCM dan RSAB Harapan Kita sebagai pusat penelitian dan pengembangan pelayanan bayi tabung di Indonesia yang merupakan program prioritas Depkes karena selain investasi yang sangat mahal juga sifatnya yang masih merupakan pengembangan dan penelitian; (11) program pelayanan bayi tabung bukan hanya menghadapi kendala aspek teknologi tetapi juga berbagai aspek lainnya seperti moral, etika, hukum dan agama yang masih memerlukan pengkajian lebih mendalam, sehingga dibutuhkan pengendalian dalam program ini (*Antara*, 10-3-1991).

III. KERJASAMA NON-PEMERINTAH

A. DIALOG TAHUNAN AIPO-PARLEMEN ASEAN

Seusai pertemuan dengan Ketua Delegasi Parlemen Eropa, Van Ray, di Gedung MPR/DPR tanggal 26 Maret 1991, Sekjen AIPO/Dr. Johan Maramis mengatakan kepada pers bahwa: (1) parlemen Eropa mengusulkan agar dialog tahunan AIPO-Parlemen Eropa dipindahkan dari Bangkok ke Jakarta; (2) dialog yang dijadwalkan berlangsung di Bangkok tanggal 17-21 Maret 1991 dipindahkan pada tanggal 11-15 November atau 9-13 Desember 1991; (3) Sekjen AIPO agar meninjau Sekretariat Parlemen Eropa di Strassburg untuk melihat cara kerja Parlemen Eropa; (4) topik dialog mengenai berbagai masalah regional dan internasional, kerjasama ekonomi ASEAN-Eropa, masalah narkoba dan penyakit AIDS, serta lingkungan hidup dan alih teknologi (*Antara*, 26-3-1991).

B. KERJASAMA PEMUDA ASEAN

1. Konperensi Pemuda ASEAN

Seusai diterima Wapres Sudharmono di Istana Merdeka Selatan tanggal 22 Maret 1991, Menpora Ir. Akbar Tanjung mengatakan kepada pers bahwa: (1) Konperensi Pemuda ASEAN ke-11 akan diselenggarakan di Jakarta tanggal 28 April 1991; (2) pertemuan akan menetapkan pimpinan baru dan menyusun program kerja untuk waktu-waktu mendatang; (3) negara-negara

ASEAN sepakat untuk mendorong, membina dan meningkatkan kerjasama antar pemuda, karena generasi muda ini kelak akan menjadi pemimpin bangsa; (4) semangat ASEAN perlu terus dipelihara dan kerjasama yang telah dirintis oleh para pemimpin ASEAN perlu dilanjutkan, dikembangkan di tingkat masyarakat termasuk generasi muda; (5) masalah kepemudaan ASEAN telah dibicarakan dalam pertemuan trilateral di Batam antara Malaysia, Singapura dan Indonesia. Disepakati bahwa tanggal 8 Agustus ditetapkan sebagai tahun pemuda ASEAN yang dicanangkan pada tahun 1992 (*Kompas*, 23-3-1991).

Ketua Umum DPP KNPI, Tjahjo Kumolo SH, mengatakan kepada pers di Jakarta tanggal 22 April 1991 bahwa: (1) Kongres Pemuda ASEAN yang akan berlangsung tanggal 24-25 April 1991 itu akan dibuka oleh Wakil Presiden Sudharmono; (2) kongres bertujuan memilih pengurus baru dan membahas program kerja untuk dua tahun mendatang; (3) meskipun usia CAYC (*Committee for ASEAN Youth Cooperation*) telah 11 tahun, pemuda Indonesia baru sekali menduduki jabatan Sekjen yang dijabat oleh Marzuki Darusman SH pada awal berdirinya; (4) dalam kongres ini Indonesia akan mengusulkan tanggal 8 Agustus sebagai Hari Pemuda ASEAN dan mencalonkan empat orang tokoh pemuda dalam jabatan teras organisasi ini yaitu Bambang Yoga Sugama, Wenny Nasution, Didiet Haryadi dan Tjahjo Kumolo; (5) saat ini Ketua Umum CAYC dijabat oleh Pemuda Brunei Darussalam anggota MBB (Majelis Belia Brunei Darussalam) dengan Sekjen dari Malaysia anggota Majelis Belia Malaysia; (6) sejak Februari 1991 CAYC telah diakui secara resmi sebagai salah satu bagian dari ASEAN; (7) target yang akan dicapai KNPI dalam kongres itu antara lain agar program organisasi pemuda dunia dapat berkaitan dengan program CAYC (*Angkatan Bersenjata*, 23-4-1991); (8) Indonesia berharap dapat memegang jabatan Ketua Umum CAYC untuk periode 1991-1993; (9) jika Indonesia terpilih akan semakin menghidupkan Indonesia di kawasan ASEAN Khususnya dan dunia internasional pada umumnya. Terutama dalam upaya menciptakan perdamaian dan menggalang persahabatan di antara para pemuda; (10) Indonesia akan mengusulkan agar Sekretariat CAYC dipindahkan dari Kuala Lumpur ke Jakarta, sebab kantor Sekretariat ASEAN juga ada di Jakarta (*Suara Pembaruan*, 24-4-1991).

Wapres Sudharmono mengatakan pada pembukaan Konperensi Pemuda ASEAN di Istana Merdeka Selatan tanggal 24 April 1991 bahwa: (1) suatu kerjasama akan

mempunyai peluang dan kemungkinan berkembang jika didukung oleh semangat kemitraan dan saling menguntungkan; (2) pemuda adalah harapan bangsa. Hari depan suatu bangsa dan negara terletak di tangan para pemuda, karena itu para pemuda harus mengembangkan diri mereka sendiri, mengenali tantangan-tantangan ataupun peluang yang akan mereka hadapi, baik di dalam negeri masing-masing, di tingkat regional maupun di tingkat global; (3) ASEAN telah mencatat kemajuan dalam pengembangan kerjasama regional untuk kepentingan bersama. Tanggung jawab para pemuda ASEAN adalah melanjutkan dan meningkatkan kerjasama itu; (4) kehadiran organisasi pemuda ASEAN bukan saja mempunyai arti penting untuk memperjuangkan kepentingan ASEAN tetapi juga dapat memberikan peranan yang lebih baik untuk menghadapi perkembangan dunia yang terus berubah dan berdampak luas; (5) konperensi ini selain untuk bertukar pikiran dan pandangan, hendaknya juga dimanfaatkan untuk merintis terobosan-terobosan baru yang mempunyai jangkauan ke depan; (6) organisasi pemuda ASEAN perlu melakukan kerjasama yang bersifat strategis antara lain mengenai studi tentang masa depan, kawasan khususnya dan dunia pada umumnya, untuk semakin memperlancar saling pengertian serta kerjasama untuk mewujudkan tujuan ASEAN (*Suara Pembaruan*, 24-4-1991); (7) ASEAN bukan merupakan organisasi yang eksklusif, melainkan selalu membuka diri untuk melakukan kerjasama dengan negara-negara atau organisasi regional lainnya (*Kompas*, 25-4-1991).

Sementara itu Menpora Ir. Akbar Tanjung mengatakan bahwa: (1) Indonesia sangat berkepentingan untuk meningkatkan hubungan kerjasama antar negara anggota ASEAN untuk mencapai cita-cita dan tujuan ASEAN; (2) untuk penggalangan kerjasama antar bangsa-bangsa sangat tergantung dari kesadaran dan tanggung jawab pemudanya; (3) melalui kerjasama antar bangsa, para pemuda dapat memperluas wawasan, memperdalam pengertian dan menghargai kepentingan bangsa lain, mempertinggi persahabatan serta menempatkan peran dan posisi pemuda bagi masa depan; (4) kesatuan dan kesetiakawanan pemuda ASEAN sangat diperlukan untuk mewujudkan perdamaian dan kesejahteraan serta terjaganya kestabilan di kawasan Asia Tenggara (*Pelita*, 25-4-1991).

Hasil-hasil konperensi antara lain: (1) pemuda ASEAN sepakat untuk meningkatkan perannya baik di tingkat nasional, regional maupun internasional; (2) program CAYC di tingkat nasional adalah menyelenggarakan seminar dan latihan kerja bagi para pemuda

dengan membentuk team pemikir yang didukung oleh para mantan pengurus CAYC untuk memecahkan persoalan kepemudaan di ASEAN; (3) program di tingkat regional adalah meningkatkan dialog antar anggota; (4) program di tingkat internasional adalah menggalakkan dialog dengan negara-negara di luar anggota CAYC seperti Australia, AS dan Kanada. Melalui dialog itulah diharapkan dapat memecahkan masalah-masalah yang timbul; (5) Dwie Riawenny S. Nasution (Indonesia) ditunjuk sebagai Ketua Umum, Abang Yusof (Malaysia) sebagai Sekjen dan Srisak Thairry (Muangthai) sebagai Bendahara; (6) tanggal 8 Agustus 1992 ditetapkan sebagai Hari Pemuda ASEAN. Di samping itu disepakati perlunya penerbitan buletin CAYC yang berisikan segala kegiatan pemuda di kawasan ASEAN (*Kompas*, 26-4-1991).

2. Seminar Kepemimpinan Mahasiswa ASEAN

Seminar Kepemimpinan Mahasiswa ASEAN berlangsung di Pulau Pinang Malaysia tanggal 22-24 April 1991 untuk membahas masa depan ASEAN pada dasawarsa 1990-an dan sesudahnya, diikuti oleh 250 pemuda dari ASEAN kecuali Singapura.

Menteri Luar Negeri Malaysia Abdul Ahmad Badawi, mengatakan pada pembukaan pertemuan itu bahwa: (1) ASEAN saat ini berada pada persimpangan jalan dan negara-negara anggotanya harus mengajukan strategi baru tentang perubahan politik dan ekonomi tahun 1990-an, termasuk pembentukan sistem perdagangan internasional; (2) ilmu pengetahuan dan teknologi penting untuk mengikuti laju pembangunan sebab tidak ada negara di dunia yang berharap dapat mencapai kemajuan tanpa memiliki ilmu pengetahuan dan teknologi; (3) pemuda ASEAN harus dilatih sebagai pembaharu dan bukan sebagai konsumen teknologi yang hanya mengandalkan teknologi dari negara-negara maju; (4) para pemuda ASEAN harus mempertahankan kebudayaan negara mereka dan tidak menjadi penjiplak budaya-budaya Barat; (5) sebagai calon pemimpin di wilayah Asia Tenggara para pemuda ASEAN harus memelihara nilai-nilai budaya mereka, karena hal itu dapat menjadi benteng terhadap pengaruh buruk yang dapat merusak moral masyarakat di beberapa negara maju (*Merdeka*, 23-4-1991).

Mantan Menlu RI, Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, mengatakan bahwa: (1) ASEAN makin menjadi kurang relevan bagi pertumbuhan dan perkembangan ekonomi anggotanya, karena mereka mengambil

prakarsa dan melakukan kegiatan sendiri-sendiri seperti peningkatan kontak langsung dalam hubungan perdagangan dan perekonomian antara anggota ASEAN dengan Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Hongkong dan pusat pertumbuhan lain di Cekung Pasifik menunjukkan gejala itu; (2) kuatnya pertumbuhan ekonomi di negara-negara ASEAN dan tidak adanya kebijakan bersama dalam bidang ekonomi yang dirumuskan secara jelas dapat dipersoalkan apakah ASEAN masih relevan; (3) pertumbuhan ekonomi masing-masing negara ASEAN tidak secara otomatis mempererat integrasi ekonomi ASEAN; (4) hubungan ekonomi antar negara anggota ASEAN untuk menggalakkan pertumbuhan dan mendorong efisiensi harus ditingkatkan dan diperkuat, terutama untuk memadukan sumber daya terpadu seperti modal, teknologi, perdagangan dan pengalaman niaga; (5) modal asing, teknologi dan pengetahuan, termasuk kehadiran multinasional, harus diupayakan untuk melayani kepentingan perekonomian anggota dan rakyat ASEAN; (6) pelestarian karakter ASEAN sebagai perhimpunan negara berdaulat sangat penting untuk upaya memperkuat ASEAN dan membuatnya lebih efektif dalam pembentukan organisasi regional yang sebenarnya; (7) berbagai langkah perlu diambil untuk mendorong dan menyokong agar Sekretariat ASEAN di Jakarta semakin efektif; (8) peningkatan anggaran memungkinkan Sekretariat ASEAN menyewa tokoh profesional dan mengambil alih tugas yang sekarang ini ditanggung oleh sejumlah besar komite dan sub-komite yang dikoordinasi oleh para Direktur Jenderal ASEAN. Dengan demikian uang yang dibelanjakan untuk melakukan perjalanan antar

ibukota negara ASEAN oleh para pejabat senior ASEAN untuk menghadiri ratusan pertemuan setiap tahun dapat dihemat (*Antara*, 25-4-1991).

IV. HUBUNGAN ASEAN DENGAN MITRA DIALOG

- HUBUNGAN ASEAN-UNI SOVIET

Menlu Malaysia, Abu Hassan Omar, mengatakan di Kuala Lumpur tanggal 14 Maret 1991 bahwa: (1) ASEAN akan memulai dialog dengan Uni Soviet; (2) sejak tahun 1990, Malaysia mendesak peranan Uni Soviet di Asia diperluas; (3) Malaysia khawatir munculnya AS sebagai satu-satunya negara adidaya di dunia; (4) usaha mewujudkan hubungan dengan Uni Soviet secara formal akan menciptakan keseimbangan hubungan perekonomian ASEAN yang selama ini tergantung dari Barat dan Jepang; (5) ASEAN bersedia membuka dialog formal dengan negara-negara Asia Tenggara lainnya, seperti Vietnam dan Myanmar (*Kompas*, 15-3-1991).

Menlu Ali Alatas mengatakan kepada pers di Jakarta tanggal 6 April 1991 bahwa: (1) ASEAN menyambut baik keinginan Uni Soviet untuk ikut menjadi negara mitra dialog ASEAN; (2) ASEAN bersedia menjadi mitra dialog kelompok negara atau negara penting di dunia; (3) keinginan Uni Soviet itu sedang ditangani oleh Malaysia, selaku Ketua Panitia Tetap ASEAN (*Kompas*, 7-4-1991).

Para Penulis

- HARSONO, Soni,
Sarjana Teknik Hannover Jerman Barat (1961); jabatan sekarang Kepala Badan Pertanahan Nasional; sebelumnya menjabat sebagai Asisten Menteri/Sekretaris Negara Urusan Administrasi Pemerintahan.
- NASOETION, Lutfi I.,
Sarjana Pertanian, IPB (1972), Master of Science bidang Regional Development dari Michigan State University, USA (1976); kemudian meraih Ph.D. dari universitas yang sama pada tahun 1979. Di samping menjadi dosen di IPB, juga aktif mengadakan pelbagai riset dan publikasi sejak tahun 1978 sampai sekarang terutama yang berhubungan dengan "Regional Development Planning" pada pelbagai daerah di tanah air kita, serta memegang jabatan sebagai Ketua Lembaga Penelitian IPB, Ketua Departemen Ilmu Tanah IPB, dan sebagai Ketua "Regional Science Society" Indonesia.
- PARLINDUNGAN, A.P.,
Sarjana Hukum, Universitas Gajah Mada (1964), dan mendapat Ph.D. dari universitas yang sama pada tahun 1974. Mantan Rektor USU (1978-1986), Ketua Program Studi Notariat Universitas Sumatera Utara (1974-1980) dan Ketua Program Studi Hukum Agraria Fakultas Hukum USU. Menjadi dosen di USU, UNPAD, Pekanbaru, Yogyakarta, Bandung, Banda Aceh dan Padang. Telah menerbitkan buku-buku teks sebanyak 16 buah, terutama yang berhubungan dengan hukum agraria.
- SANDY, I Made,
Meraih gelar Ph.D., School of Geography, pada Clark University Worcester, Massachusetts, USA, tahun 1960. Pernah bekerja di Direktorat Jenderal Agraria sampai pensiun, yaitu dari tahun 1969 sampai tahun 1987. Sekarang sebagai dosen di FMIPA Universitas Indonesia.
- SALDANHA, Joao Mariano de Sousa,
Sarjana Ekonomi, Fakultas Ekonomi Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga tahun 1989. Mengikuti Program East Asia Student Encounter (EASE) pada musim panas, Agustus 1988 di Jepang. Dosen pada Fakultas Ekonomi Universitas Kristen Krida Wacana (UKRIDA) tahun 1989 dan Universitas Katolik Atmajaya, Jakarta (1990).

Catatan:

tempel
perangko
di sini

Kepada:
Biro Pemasaran
Centre for Strategic and
International Studies

Jl. Tanah Abang III/23-27
Jakarta 10160
Telepon: 356532-5

Langganan

yang 20-30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai nama lengkap dan alamat penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendakinya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Harga pengganti ongkos cetak Rp 3.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 15.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon 356532, 356533, 356534, 356535.